



Revista de
Educación

Enero-abril
1977
N.ºs 248-249

**Coste
y financiación
de la
enseñanza
superior**

INDEPENDENCIA FINANCIERA DE LAS UNIVERSIDADES

PROGRAMAS DE AYUDA A LOS ESTUDIANTES EN LOS PAISES
DESARROLLADOS

CONSEJO DE REDACCION

Presidente:

Juan Luis Iglesias Prada

Asesores del Consejo de Redacción:

Directores de los Institutos de Ciencias de la Educación.

Director:

Gonzalo Junoy

Jefe de Redacción:

Consuelo de la Gándara

Equipo de Redacción:

Diego Quintana
Germán Gómez
Enrique Guerrero
Pedro de Blas
Amalia Gómez

La Dirección de la Revista no se hace responsable de los juicios personales de sus colaboradores



Publicación de la Secretaría General
Técnica del Ministerio de Educación
y Ciencia. Alcalá, 34. Madrid-14 (España)
Edita: Servicio de Publicaciones del MEC
Ciudad Universitaria, Madrid-3 (España)
Depósito legal: M. 57/1958

Imprime: Héroes, S.A.—Torrelara, 8.—Madrid-16

Números 248-249 • Enero-abril 1977

**SUSCRIPCIONES, EN EL SERVICIO DE PUBLICACIONES DEL MINISTERIO
DE EDUCACION Y CIENCIA**

CIUDAD UNIVERSITARIA - MADRID-3 (ESPAÑA) - TELEFONO 449 77 00



Sumario

	Pág.
EDITORIAL	
ESTUDIOS GENERALES	
DIETER BERSTECHER E IGNACE HECQUET: Los problemas de costes y de financiación en la enseñanza universitaria . . .	5
KEITH LEGG: Notas sobre las poblaciones económicas de grupos de alumnos en las Universidades	49
JOSEP GRIFOLL: Autonomía financiera de las Universidades .	78
FRANCESC BOSCH I FONT: Tasas, becas y préstamos en la educación post-obligatoria	100
SANTIAGO ALEGRE: Fases para la implantación de una contabilidad de costes en las Universidades	115
FRANCISCO J. LOPEZ LUBIAN: Una revisión de métodos de financiación educativa a nivel superior	134
MAUREEN WOODHALL: Ayudas financieras a estudiantes en los países europeos	145
JOHN VAIZEY: La financiación de la enseñanza universitaria en el Reino Unido	158
PIERRE FAUCHAIS: La financiación de las Universidades francesas	166
OTROS ESTUDIOS	
ERNESTO GONZALEZ GARCIA: La filosofía y la prospectiva de la educación ante el problema de los fines (1)	197
LUIS CORDERO: Ingreso en las Facultades y Escuelas Técnicas Superiores. Análisis de los alumnos matriculados en enseñanza oficial durante el curso 1974-75	209
ENTREVISTAS	
Mesa redonda en torno a la financiación de la enseñanza universitaria en España	225

	Pág.
DOCUMENTACION	
Informes provisional y final del Comité de Vicecancilleres y Rectores y del Comité de Subvenciones a la Universidad sobre el aumento de los derechos de matriculación universitaria	265
Financiación de los alumnos de la enseñanza superior (UNESCO. Instituto Internacional de Planificación Educativa).....	291
ACTUALIDAD EDUCATIVA	
Información educativa.....	301
CRONICA LEGISLATIVA	
ESPAÑA.....	315
BIBLIOGRAFIA	
Notas críticas	
CHIARANTE, G.: «Gli insegnanti e la riforma».—FERRER CUARDIA, F.: La escuela moderna.—HESS, R.: La pedagogía institucional hoy.—CARRO, J.: Polémica y reforma universitaria en Alemania.—PALLACH, J.: La explosión educativa	316
La educación en las revistas.....	323

Editorial

Nuestro propósito al dedicar el presente número de la REVISTA DE EDUCACION a los problemas de la financiación de la enseñanza universitaria no es otro que el de ofrecer unas bases de reflexión e iniciar un debate sobre un tema poco analizado entre nosotros y cuya complejidad exige una visión de conjunto, a la vez que resulta incompatible con apreciaciones superficiales. Tal es el caso —nos parece— de cuanto se refiere a las fuentes de financiación de las Universidades públicas. Las alternativas seguidas en otros países pueden ilustrarnos en el esfuerzo de revisión crítica y profunda acerca de la idoneidad de nuestro sistema.

En nuestro país los costes de las Universidades estatales han venido siendo sufragados mediante partidas del Presupuesto del Estado, complementadas con las aportaciones (en ocasiones simbólicas, o por lo menos muy inferiores a los costes reales) de quienes se benefician directamente de la enseñanza universitaria.

La justificación de la conveniencia de la financiación pública de las Universidades se apoya en muy diversas razones. Así sucede, por ejemplo, cuando se alude al hecho de que la enseñanza universitaria produce beneficios económicos y sociales en forma de recursos humanos muy cualificados, valores culturales, enriquecimiento del conocimiento humano..., que repercuten en toda la sociedad y no sólo en el individuo que se beneficia de ellos. Por otra parte, si se ofrecieran oportunidades de Enseñanza Superior sólo a quienes pudiesen satisfacer su coste, dadas las expectativas laborales, económicas y sociales que acompañan a los estudios universitarios, se incrementarían las desigualdades de renta y se producirían situaciones tan discriminatorias como el alejamiento de la Universidad de los sectores de menores ingresos económicos.

No puede dejar de advertirse, también, que la financiación estatal permite un cierto control del Estado sobre la organización y calidad de la enseñanza, así como efectuar una redistribución de recursos entre regiones ricas y regiones menos desarrolladas, favoreciendo, en cierta medida, una equiparación regional respecto a la oferta de educación. Existen, por fin, determinados tipos de establecimientos de enseñanza que si no fuesen financiados por el Estado verían muy problemática su supervivencia.

En la actualidad y como consecuencia del aumento de los costes educativos de la crisis económica y los procesos inflacionarios, e incluso de la capacidad de los respectivos sistemas fiscales, empieza a cuestionarse en numerosos países desarrollados —sobre todo en los de estructura capitalista o economía social de mercado si se prefiere— la financiación casi exclusivamente estatal de la enseñanza universitaria, cobrando auge las opiniones orientadas a la

búsqueda de una diversificación de los recursos económicos, lo cual no significa una reducción de la financiación por vía presupuestaria estatal.

Por otra parte, los países en vías de desarrollo se ven precisados a realizar fuertes e imprescindibles inversiones (equipamiento industrial, infraestructura de comunicaciones..., etc.) de carácter más «directamente productivo» que las educativas. Siendo los recursos de que disponen limitados deben situar los gastos de educación al nivel de sus necesidades y posibilidades reales, lo que hace recomendable al mismo tiempo la búsqueda de fuentes complementarias de financiación.

Estudios generales

LOS PROBLEMAS DE COSTES Y DE FINANCIACION EN LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA *

Dieter BERSTECHER **

Ignace HECQUET ***

INTRODUCCION

Los problemas planteados por la insuficiencia en las Universidades de medios económicos y financieros producen tensiones que, bajo ciertos aspectos, llegan a ser graves. La escasez de profesores y de ayudantes, las aulas superpobladas y el equipo inadecuado de las bibliotecas y de las facultades técnicas son síntomas de tales dificultades financieras. Otro síntoma lo encontramos en los esfuerzos cada día más intensos realizados por los ministros de Educación, tendentes a obtener para su departamento una porción suficiente de los fondos públicos y al control de la inflación de los costes por estudiante.

El creciente desequilibrio entre el aumento de los costes y el de los recursos disponibles coincide con el patente cambio producido en la opinión pública en cuanto a los problemas universitarios. Este cambio puede ser interpretado, en un sentido negativo, como un signo de sospecha ante las rápidas modificaciones que afectan a las universidades. Concretamente, puede incluso ser indicio de que la opinión pública se va dando cuenta paulatinamente de la necesidad de definir de nuevo las funciones de la universidad, a la luz de los nuevos acontecimientos sociales y educacionales, y de la consecuente necesidad de partir el pastel de los recursos en trozos diferentes. Los sindicatos, los patronos, los partidos políticos y los demás grupos interesados pretenden ejercer una fiscalización más estricta de los recursos públicos asignados a la universidad.

* Artículo publicado en el libro «A University of the Future», editado bajo los auspicios de la European Cultural Foundation y que reproducimos en versión castellana con autorización de dicha Fundación.

** Max-Planck-Institute. Berlín.

*** Universidad Católica de Lovaina.

Si nos marcamos el año 2000 como objetivo a cubrir creemos que hemos de dedicar nuestra atención al examen de los tres problemas que siguen, que se corresponden con las tres partes en que el presente capítulo está dividido:

- 1) Análisis de los factores que determinan la evolución futura de los costes de la universidad.
- 2) Investigación de formas y métodos de alternativa para la financiación de las universidades.
- 3) Planificación y asignación de los recursos.

PARTE I

LIMITACIONES ECONOMICAS QUE AFECTAN AL DESARROLLO DE LAS UNIVERSIDADES EUROPEAS

Tras analizar la evolución anual del gasto universitario a lo largo de los últimos diez o quince años en cinco países europeos (Alemania Federal, Francia, Noruega, Países Bajos y el Reino Unido) y en los Estados Unidos, a efectos de comparación, podemos señalar ciertas tendencias bien definidas:

Nuestro estudio se dividirá en dos fases: en la primera se tratará de obtener algunas conclusiones de la evolución reciente, formulando una serie de hipótesis referentes al posible crecimiento futuro de los recursos presupuestarios de la universidad; la segunda fase, que se atreverá a mirar hacia el futuro, examinará aquellas medidas que puedan permitir el control de la evolución del coste de las actividades universitarias.

A) ANALISIS DE LAS TENDENCIAS RECIENTES Y POSIBLES HIPOTESIS RELATIVAS AL CRECIMIENTO DE LOS GASTOS UNIVERSITARIOS

1. Indicadores tomados de los acontecimientos recientes.

- En todos los países en cuestión, se observa un aumento extremadamente rápido de la población estudiantil (gráfico 1). Entre 1950 y 1967, por regla general, se ha triplicado el número de estudiantes universitarios; el índice más alto de crecimiento se registra en Francia, con un 240 por 100 durante este período.
- El presupuesto asignado a la enseñanza universitaria ha aumentado con mayor rapidez aún. El coste por estudiante (o coste por unidad) ha aumentado sustancial y rápidamente en todos los países estudiados (gráfico 2); es de subrayar el caso de Holanda, donde el coste por unidad se ha multiplicado por diez entre 1950 y 1968. Como se verá más adelante, las modificaciones de las ratios profesor-estudiante no parecen haber afectado sustancialmente a esta situación (véase también el gráfico 3).
- Se llega al resultado de que se ha producido un aumento considerable en el porcentaje del presupuesto total de enseñanza, en cuanto a la suma destinada a la universitaria (gráfico 4). También ha aumentado

la participación del gasto universitario en la renta nacional; supone un 2 por 100 en Holanda, y en los otros cuatro países europeos excede o se acerca al 1 por 100 (gráfico 5). Ello demuestra la importancia del papel atribuido hoy a la enseñanza universitaria en el proceso socioeconómico de la distribución de los recursos nacionales.

En todo caso se ha de tener presente que estas cifras solamente se refieren a un sector del conjunto del sistema de la enseñanza superior, esto es, a *las universidades* (excepto en el caso de los Estados Unidos). Las cifras aclaran el desarrollo de una institución que fue el origen y hoy constituye el meollo de la enseñanza superior de los estados europeos, pero el punto de vista en que nos hemos colocado no debe hacernos olvidar la existencia de otras formas de enseñanza superior ajenas a la universidad. Ultimamente, se ha desdibujado la frontera que separa a estas instituciones de la institución universitaria, y probablemente, esa frontera está condenada a desaparecer con la introducción de un sistema global, abierto a todos, de educación recurrente.

De otro lado, las tendencias estudiadas solamente se refieren al gasto *estatal* dedicado a la universidad; ciertamente, hay grandes diferencias de un país a otro en cuanto a la participación estatal en la financiación total de las universidades, pero al menos en los europeos representa un porcentaje muy alto (normalmente superior al 80 por 100) del gasto total.

Finalmente, no debemos olvidar la naturaleza aproximativa de estas comparaciones internacionales (1), aunque sin negar su significación, precisamente a causa de la similitud en las tendencias denotadas.

Algunos estudiosos han llegado a la conclusión de que nos hallamos ante una evolución inevitable y continuada, a causa de la similitud entre los patrones de desarrollo cuantitativo de los sistemas universitarios de todos los países industrializados. No somos de la misma opinión; a nuestro modo de ver, el período postbélico de expansión rápida e incontrolada ha concluido y las universidades europeas han de iniciar ahora una política consciente de control de esta expansión, a fin de equilibrarla mejor.

2. Algunas proyecciones.

A pesar de la notable semejanza hallada entre las cifras relativas a diversos países, los índices medios de crecimiento anual de los fondos públicos destinados a la enseñanza universitaria —expresados como valor absoluto, o bien relativos al presupuesto de educación y a la renta nacional (véase el cuadro I)— durante los últimos años, no pueden continuar al mismo nivel en el futuro inmediato, ni mucho menos hasta el año 2000.

La aplicación de estos índices de crecimiento hasta la fecha actual nos daría cifras totalmente increíbles y absurdas, ya que, para algunos países, implicarían que la totalidad de los recursos nacionales se destina exclusivamente al gasto

(1) Aunque los problemas del desarrollo y de la reforma universitaria sean los temas centrales de los debates públicos de la actualidad, hay que subrayar la escasez de información estadística referente a las actividades universitarias. Así sucede, sobre todo, con la información financiera. Los intentos por ofrecer datos de diversos países en una forma relativamente comparable siguen estando basados en conjeturas. Una de las metas de la reforma universitaria debería ser la mejora de la información estadística.

CUADRO I

Indice de crecimiento anual del gasto universitario en su valor absoluto y en relación con el presupuesto estatal de enseñanza y con la renta nacional de algunos países

PAIS	Francia	Alemania Federal	Holanda	Noruega	Reino Unido	EE.UU.
Gasto público en universidades. . . .	17,4 %	14,4 %	19,5 %	15 %	14,4 %	12,8 %
Período considerado	1958 1967	1952 1966	1950 1966	1950 1967	1950 1967	1951 1967
Gasto en universidades (porcentaje sobre el presupuesto total de enseñanza)	3,4 %	4 %	5,6 %	2,5 %	3,4 %	3,1 %
Período considerado.	1958 1967	1953 1967	1950 1967	1950 1967	1957 1967	1951 1967
Gasto en universidades (porcentaje de la renta nacional) .	8,4 %	5,6 %	10,3 %	7,4 %	7 %	7,4 %
Período considerado	1958 1967	1953 1967	1950 1967	1950 1967	1950 1967	1951 1967

universitario. Hay que rechazar cualquier postura excesivamente optimista o de negativa sistemática a oponerse a la «dinámica intensa y libre» de la expansión universitaria.

Aunque el argumento que precede proviene de unas técnicas de previsión sumamente elementales, podemos sin embargo, utilizar un método de razonamiento más depurado al mantener que el control de la expansión presupuestaria, exige el establecimiento de un cierto número de objetivos concretos referentes al crecimiento de la población estudiantil, de las ratios profesor-estudiante, de los aumentos salariales, etc. De este modo la discusión se hará más realista.

El problema, a fin de cuentas, es el de descubrir las metas que se han de perseguir en relación con la población estudiantil, con el coste por unidad por profesor, etc. A falta de solución evidente, el único método que nos queda es el del planteamiento simultáneo de alternativas mínimas y máximas.

En el supuesto de *hipótesis máxima* se presupone que:

- El 30 por 100 de la población comprendida entre 20 y 24 años de edad, estará en el año 2000 matriculado en las universidades (15 por 100 en 1980).
- La ratio-profesor-estudiante quedará reducida a 70 profesores por cada mil estudiantes en el año 2000 (100 por 1.000 en 1980); la hipótesis que se deriva es la de que las nuevas técnicas pedagógicas harán posible la reducción del número de profesores precisos sin deteriorar la calidad de la enseñanza impartida.

- El incremento en el gasto por unidad de profesorado mantendrá el mismo índice que el de la renta nacional.

En el supuesto de *hipótesis máxima* se presume que:

- El índice de matriculación para el grupo de edad comprendida entre 20 y 24 se elevará hasta el 40 por 100 (20 por 100 en 1980); esta hipótesis se basa en la doble premisa de que no habrá reducciones importantes en la duración de los cursos y de que la universidad no resultará liberada de sus funciones standard por otras formas de educación superior o de educación para adultos.
- La ratio profesor-estudiante continuará, en su promedio, al mismo nivel presente de 100 profesores por 1.000 estudiantes, o sea, una hipótesis según la cual no habrá una tendencia creciente hacia formas más «capitalistas» de enseñanza.
- El gasto por profesor seguirá aumentando a un ritmo superior al de la renta nacional, o sea, al 12 por 100 en comparación con el aumento del 6 por 100 en la renta nacional (estos índices incluyen las variaciones de los precios).

Entre estas dos hipótesis extremas, pueden imaginarse varias hipótesis intermedias, las cuales, permiten una estimación del grado de «sensibilidad» del crecimiento del gasto en consonancia con las diferentes hipótesis. Hemos seleccionado tres alternativas intermedias, obtenidas en cada caso por la combinación de dos parámetros de la hipótesis mínima y de uno de la máxima:

- Para la alternativa intermedia I, un índice de matriculación del 40 por 100 (20 por 100 en 1980);
- Para la alternativa intermedia II, un ratio de 100 profesores por cada mil alumnos;
- Para la alternativa intermedia III, el mantenimiento del anterior índice de crecimiento del gasto por unidad de profesorado.

Los resultados de estas cinco hipótesis aparecen en el cuadro II.

CUADRO II

Porcentaje de la renta nacional destinada a las actividades universitarias, según las diversas hipótesis

	Alternativa mínima		Alternativas intermedias			Alternativa máxima
			I	II	III	
Alemania Federal. . .	1980	2,5 %	3,3 %	2,5 %	3,6 %	4,8 %
	2000	4,1 %	5,4 %	5,9 %	10 %	19 %
Noruega.	1980	2,3 %	3 %	2,3 %	2,8 %	3,7 %
	2000	4,1 %	5,4 %	5,9 %	7,1 %	13,5 %
Reino Unido.	1980	1,7 %	2,2 %	1,7 %	2 %	2,7 %
	2000	2,9 %	3,9 %	4,1 %	4,8 %	9,1 %

A pesar del carácter bastante más realista de este análisis, los resultados no son nada satisfactorios. Incluso partiendo de la base de que la política educativa logre marcarse ciertos objetivos por sectores de la enseñanza universitaria, es muy posible que las exigencias económicas lleguen a obstaculizar el desarrollo de las universidades europeas, y no quedará otro recurso sino la racionalización eficaz y global, o bien un programa de austeridad y restricciones.

3. Factores clave en la evolución del gasto universitario.

La política que persiga el control de la expansión futura del gasto universitario, exige una mayor información sobre las variables clave que en el pasado han determinado el incremento de este gasto. En consecuencia hemos tratado de identificar el papel de los siguientes factores: crecimiento demográfico, demanda adicional de plazas, variación en las ratios alumno-profesor, gasto medio por unidad docente universitaria y aumentos en el nivel de los precios.

Los resultados de este análisis, usualmente denominado «análisis de la fuente del cambio», pueden resumirse como sigue (cuadro III):

— En todos los países estudiados, el *factor demográfico*, esto es, el crecimiento de la población (edad 20-24) ha tenido un papel de menor importancia, ya que, según los países, oscila entre el 5 por 100 y el 14

CUADRO III

Aumento en el gasto universitario debido a las respectivas variaciones en población, índices de matriculación, ratios alumno-profesorado y gasto por profesor, en algunos países

PAIS	Holanda	Alemania Federal	Francia	Noruega	Reino Unido	U.S.A.
Período	1950/66	1952/66	1958/67	1950/67	1955/67	1951/67
Aumento en la población en el grupo de edad 20-24 . .	7,6 %	4,5 %	7,4 %	9,5 %	12,3 %	13,6 %
Aumento en la ratio de matriculación en la universidad.	20,4 %	39,6 %	50,2 %	34,5 %	35,9 %	43,7 %
Variación en la ratio alumno-profesor. .	10,1 %	—4,3 %	25,4 %	2,9 %	—0,5 %	—8,7 %
Aumento en el gasto por profesor.	61,9 %	60,1 %	17 %	53,1 %	52,3 %	51,4 %
De tal aumento:						
Aumento en términos reales	31,5 %	40,6 %	1,1 %	16 %	26,7 %	34,1 %
Aumento en precios.	30,4 %	19,5 %	15,9 %	37,1 %	25,6 %	17,3 %
Aumento total en el gasto	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

por 100 del aumento en el gasto universitario. Lo mismo puede decirse de las variaciones en las *ratios alumno-profesor* (con las excepciones de Francia y Holanda). Su incidencia ha sido incluso negativa y ha contribuido a la disminución en el aumento global de los costes en Estados Unidos y en Noruega.

- Sin embargo, la *demanda adicional de plazas universitarias* (expresada en términos de índice de matriculación para el grupo de edad en cuestión) ha jugado un papel muy significativo, pues supone entre el 35 por 100 y el 45 por 100 del aumento del gasto público universitario en cuatro de los seis países considerados.

Con la excepción de Francia y de los Países Bajos, *el mejoramiento en las ratios alumno-profesor* no ha constituido un factor esencial del incremento del gasto. En cuanto a Francia, debe hacerse constar que la disponibilidad relativa de profesores universitarios aumentó en un 48 por 100 entre 1952 y 1967, mientras que las ratios alumno-profesor continuaron siendo muy inferiores a las medias europeas.

- *El incremento en el gasto por profesor* (2) parece haber sido un factor determinante del crecimiento de los presupuestos de universidades, cuya contribución ha aumentado entre un 50 por 100 y un 60 por 100 (aunque con la excepción de Francia).

Si quisiéramos calcularlo en términos *reales*, teniendo en cuenta los índices de aumentos de precios de bienes de consumo, este aumento en el gasto por profesor, supone una cifra mucho más reducida. De este modo, los aumentos en los costes de bienes y de servicios absorbidos por la enseñanza universitaria han contribuido a un incremento de un tercio en el gasto por profesor en los Estados Unidos y en Alemania Occidental, de aproximadamente un 50 por 100 en Holanda y en el Reino Unido, y de un 70 por 100 en Noruega. El caso de Francia es único, pues el aumento en el gasto por profesor se debe casi íntegramente a la inflación. Sobre la base de unos estudios más profundos, realizados en diversos países, se pueden precisar algunos elementos que explican este aumento general en el gasto por profesor:

En primer lugar, los salarios del profesorado y de las demás categorías del personal, suponen en cuanto porcentaje del gasto total, una cifra relativa que se ha mantenido al mismo nivel o incluso se ha reducido. El hecho puede parecer sorprendente si se recuerdan los aumentos absolutos y continuos del salario por persona, que han ido a un ritmo superior al incremento salarial medio. Las estadísticas holandesas revelan que el porcentaje de sueldos y salarios sobre el gasto total en las universidades ha bajado del 51 por 100 al 44 por 100; en el Reino Unido, este porcentaje se ha mantenido, poco más o menos, al mismo nivel de 1950, en un 37 por 100 (3).

(2) Este parámetro, sin embargo, es muy aproximativo y residual, ya que incluye no sólo los salarios del profesorado, sino también los de las demás categorías del personal, gastos corrientes que incluyen los de investigación y el gasto de capital. Pero es el único parámetro que puede servirnos como base de comparación internacional, dada la escasez de información estadística.

(3) *Comparative analysis of educational expenditure in mem countries since 1950*: a) «Estudio del caso de Holanda», J. PASSENIER y R. RUITER, OECD, 1969 (ciclostil). b) «Estudio del caso del Reino Unido», por M. BLAUG, OECD, 1969 (ciclostil). Las cifras recogen los salarios del profesorado en cuanto porcentaje del presupuesto universitario total.

De otro lado, el *gasto corriente no salarial* supone un porcentaje del gasto público universitario que tiende a aumentar. En el Reino Unido, por ejemplo, el aumento ha sido muy rápido, del 37 por 100 al 49 por 100 entre 1952 y 1962. Algunos autores mantienen a partir de este hecho que «ha habido una clara orientación hacia una tecnología educacional con capital muy intensivo» (4).

Esta opinión se apoya en el considerable incremento en la inversión de capital, puesta en relación con el gasto total. En Noruega el porcentaje ha pasado del 19 por 100 en 1950 al 34 por 100 en 1967; en Holanda, del 14 por 100 en 1950 al 36 por 100 en 1966; en Francia, del 28 por 100 en 1958 al 34 por 100 en 1968 (5).

Solamente una parte de este incremento de capital está debida a un avance real en el número, tamaño y calidad de las edificaciones. El incremento en los costes de las edificaciones ha sido superior al aumento medio de los precios, a pesar de los considerables aumentos experimentados en los bienes de consumo. Si tomamos como base el año 1950, el índice de precio de la construcción en Alemania Federal era de 216,6 en 1967, frente a 145,6 en el índice de bienes de consumo; en Francia, de 230 frente a 221,6; y en los Estados Unidos, de 188,7 frente a 138,7 (6). El papel creciente del gasto de capital dentro del presupuesto asignado a la enseñanza universitaria queda explicado en gran parte por las diferencias entre los respectivos aumentos de precios.

Finalmente, parece que al incremento en el gasto por profesor han contribuido las dimensiones de la *investigación universitaria*. Ya conocemos la dificultad del estudio estadístico de este factor; rara vez se aplican delimitaciones idénticas. Hecha esta reserva, podemos recordar que en Canadá los costes de la investigación ascendieron al 37 por 100 de los gastos corrientes de 1967 (7), y en Noruega al 55 por 100 de los gastos universitarios en ese mismo año (8). En los Estados Unidos, el gasto para «investigación organizada» aumentó en un 383 por 100 entre 1950 y 1967, mientras que los fondos asignados a la enseñanza de estudiantes en cuanto tal, solamente aumentó en un 131 por 100 (9).

La identificación de estos factores que han contribuido al incremento del gasto universitario, ¿podrá permitirnos sugerir estrategias posibles para el control *futuro* de ese gasto? Se tiene la impresión de que los márgenes de actuación posible son relativamente limitados, ya que el desarrollo de algunos de tales factores no puede ser gobernado por las autoridades directamente responsables del desenvolvimiento de las actividades universitarias (por ejemplo, los índices de precios).

(4) M. BLAUG, ob. cit., p. 5.

(5) *Comparative analysis of educational expenditure in member countries since 1950*: a) «Factores de la evolución del gasto de enseñanza en Noruega», 1950-57, por O. MAGNUSSEN, O.E.C.D., 1970 (ciclostil). b) «Holanda», J. PASSENIER y R. RUITER, ob. cit. c) «Evolución del gasto de enseñanza en Francia», 1952-67, por J.C. EICHER, OECD, 1969 (ciclostil).

(6) *Fuentes*: «Estadística nacional anual.»

(7) W. HETTICH, *Expenditures, Output and Productivity in Canadian University Education*, Ottawa, 1971.

(8) O. MAGNUSSEN, ob. cit.

(9) *Comparative analysis of educational expenditure in member countries since 1950*: «Aumento del gasto de enseñanza en los Estados Unidos», 1949-50 a 1967-68, por W.V. GRAND, C.G. LIND y A.R. MUNSE, OECD, 1969 (ciclostil).

B) FACTORES CLAVE EN EL CONTROL DE LOS COSTES

No es tarea fácil el intento de predecir la evolución futura hasta el año 2000 de los elementos respectivos del coste de las actividades universitarias. Sin embargo, es posible determinar algunos factores parciales, imaginar hipótesis más o menos aceptables y aplicarlas a niveles diversos. Algunos de ellos se refieren a la evolución demográfica, a las predicciones del desarrollo económico y tecnológico, mientras que otros están relacionados con la postura de la universidad, en cuanto institución frente al mejoramiento de su organización interna y a la introducción de una mayor racionalización en el desenvolvimiento de sus actividades. Otros factores, que probablemente son los más importantes, se refieren al tipo concreto de sociedad futura y a la idea que la propia universidad vaya a tener en el año 2000 sobre su función en la sociedad.

a) *El número de estudiantes universitarios en el futuro* dependerá del crecimiento demográfico y de la demanda de plazas universitarias.

El crecimiento de los grupos de edades relevantes, que, en estos últimos años, fue una causa secundaria de la expansión de los presupuestos universitarios, constituye bajo todos los aspectos una variable exógena; su evolución futura puede calcularse con un margen adecuado de fiabilidad.

Bastante más difícil resulta la estimación de las tendencias futuras de la demanda de plazas universitarias, factor de gran impacto en el incremento de los costes. En varios países europeos se han introducido obstáculos permanentes al libre ingreso en la universidad, que han incidido en una cierta limitación de los costes. En esencia, esta política puede servir como alternativa para el futuro, si se demuestra que otras inversiones sociales, como por ejemplo, en el sector de la seguridad social, en las medidas contra la contaminación o en otras áreas del sistema educativo, son más provechosas para la comunidad. Con independencia de las medidas concretas restrictivas del ingreso, también pueden ponerse en práctica otras tendencias para limitar la duración media de los estudios (por ejemplo, organizando los cursos académicos de un modo más racional) o bien mediante la canalización de los alumnos hacia campos de estudios menos costosos. Efectivamente, ha sido la tendencia estudiantil hacia carreras más largas, una de las causas actuales del incremento en los costes por unidad.

Sin embargo, tales medidas se deberían sobre todo a preocupaciones por problemas a corto plazo, y no a un programa político sobre el libre acceso y la libre participación en los estudios universitarios.

b) Otro modo de limitar los costes es el control de los aumentos futuros de los salarios del profesorado y del personal no docente. Durante los últimos diez años, los emolumentos de la plantilla académica han aumentado a un ritmo mayor que la media salarial de la mayoría de los países europeos, y al igual que en otros sectores de servicios, se han producido diferencias de ingresos en favor de los docentes. Puede llegarse a la conclusión, puesto que representan un sector social en un estado de relativa expansión y obligado a contratar un número de profesores superior a los estrictamente exigidos por las vacantes, de que las universidades se verán obligadas a ofrecer salarios iguales o superiores a los ofrecidos en las profesiones rivales. Disminuyen con ello las oportunidades para hacer economías.

Sin embargo, en este plano podemos mencionar dos razones que se prestan a un cierto optimismo: en primer lugar, la evolución a largo plazo de los

gastos de personal, en comparación con los salarios medios tiende hacia la reducción de las diferencias, por lo que puede considerarse como excepcional la situación de estos diez últimos años (10). En segundo lugar, una de las peculiaridades de la universidad, en cuanto sea considerada como productora de bienes y de servicios, reside en el hecho de que produce, aunque con un cierto desfase temporal, una buena parte de sus propios inputs; esto es, sobre todo, válido en cuanto al personal docente. El rápido aumento reciente en el número de los graduados, muchos de los cuales han recibido formación para la docencia, contribuirá probablemente a una mayor oferta de profesorado y, en consecuencia, afectará a sus propios niveles salariales comparados con los niveles salariales medios. En un futuro relativamente próximo podrá dejarse sentir el impacto de este proceso en los costes universitarios.

También pueden hacerse economías mediante la reestructuración del personal docente, sustituyendo gradualmente al profesorado de las categorías salariales más altas por otro de grados inferiores o por ayudantes. Son varios los países europeos que se han movido en este sentido, pero ha sido más bien una consecuencia de la escasez general de profesores, y no expresión de una política consciente.

c) El traspaso de algunas de las actividades de *investigación* ahora realizadas por las universidades, a instituciones públicas de investigación o bien a la empresa privada, significaría también un importante factor de reducción de costes. En el párrafo que antecede se dijo que el desarrollo de las actividades universitarias de investigación ha implicado una parte muy considerable del gasto por profesor y, por tanto, del coste por alumno. Vamos a hacer una comparación del coste por alumno en las universidades británicas con el coste en la Universidad Abierta del mismo país; los resultados son altamente reveladores, como se ha visto en un estudio reciente (11). El coste medio por estudiante (oficial) fue, en 1971, 1.010 libras en las universidades tradicionales, frente a 502 en la Universidad Abierta. De otro lado, si de este coste por alumno excluimos la proporción atribuible a las actividades de investigación, la diferencia en coste entre un tipo y otro de universidad se reduce considerablemente, ya que el coste por alumno en la tradicional se estima en 656 libras, frente a 453 en la Abierta; no obstante, la diferencia no es despreciable, y se debe a los métodos pedagógicos seguidos en ésta (12).

En efecto, todavía hoy sigue abierto el debate sobre si se debe o no conservar la unión estrecha dentro de la universidad entre la investigación y la enseñanza. Hay quienes, aún admitiendo que la investigación es una función legítima de la universidad, pretenden la disociación de estas dos funciones, para que las necesidades de la investigación sean definidas con independencia de los requerimientos docentes.

(10) HALSEY y M. TROW, *British Academics*, Londres, 1971, p. 173; W. G. BOWEN, *The Economics of the Major Private Universities*; McGRAW HILL, 1970, p. 15. Procesos similares para otros niveles de enseñanza y de varios países industrializados en: M. C. KASER, *Education and Economic Progress Experience in Industrialised Market Economics*, en Robinson/Vaisey, *The Economics of Education*, MACMILLAN, St. Martin Press, 1966, pp. 89-173.

(11) LESLEY WAGNER, *The Economics*, en Robinson/Vaisey, en *Higher Education*, vol. 1, n.º 2, mayo 1972.

(12) LESLEY WAGNER, ob. cit.

En un plano más general, es obvio que la inversión en la investigación, tanto pura como aplicada, constituye un prerequisite esencial para garantizar el desarrollo de la sociedad, tanto si se orienta hacia un sistema postindustrial, como si lo hace hacia uno socialista. En todo caso, esta exigencia va a demandar un aumento de recursos, y el único problema que se plantea es el de examinar la posibilidad de establecer una distribución más adecuada de la carga financiera entre las organizaciones públicas y las privadas, a fin de aligerar la presión ejercida de forma inmediata sobre la universidad.

d) En cuanto al coste de las *inversiones en construcción y de capital en general*, las perspectivas a largo plazo parecen ser más favorables, al menos en teoría. No debemos olvidar que el gasto de capital está en esencia en función del crecimiento en el tiempo, y no en el del volumen absoluto, de la población estudiantil. Como consecuencia, este gasto disminuirá en valor relativo tan pronto como empiecen a disminuir los índices de crecimiento de la población estudiantil. Hay razones para confiar en una reducción del gasto total universitario, tan pronto como los sistemas universitarios europeos, hayan logrado una cierta saturación de su expansión cuantitativa.

Sin embargo, hay otras medidas para reducir el gasto de capital que podrían afectar dentro de corto plazo a las universidades: pueden conseguirse ahorros a través de uso generalizado de sistemas standard de construcción, de particiones removibles, etc. Incluso en el momento presente, en casi todos los países europeos la construcción de universidades es más una operación de prestigio que una prueba de inversión racional. Además, con frecuencia los edificios y el equipo están infrautilizados; una fuente de considerable economía supondría la adopción de la práctica seguida hoy día en algunos distritos académicos de Norteamérica, de utilización conjunta de los edificios.

e) Las posibilidades de control del gasto de capital son mayores cuando las universidades residenciales son sustituidas o complementadas, en medida amplia, por el tipo de *universidad abierta, no residencial*. Sin pretender subestimar los problemas que ello implica, podemos recordar una vez más el ejemplo de la Universidad Abierta del Reino Unido. En un reciente informe se dice que «... el programa del total del capital para la Universidad Abierta durante los primeros cinco años no excederá de seis millones de libras, para un elevado número de estudiantes, en comparación con 15 ó 20 millones destinados a una universidad convencional moderna que acoge solamente a unos 5.000 estudiantes» (13).

f) Finalmente, la utilización de *nuevas técnicas y materiales instructivos* abre un campo extenso y sin explorar en las posibilidades de control, o incluso de reducción, de los costes de la enseñanza universitaria. Aunque exista un consenso general en cuanto a las posibilidades técnicas de los métodos de aprendizaje audiovisual, o del aprendizaje con calculadoras, sus implicaciones económicas son todavía muy discutibles. En esencia los costes de hardware, del software del sistema y del software pedagógico en cuanto tal, así como los costes operacionales, han de ser individualizados para cada caso; se afirma a menudo que los precios de hardware y software tienden a estabilizarse durante

(13) *The Open University and its instructional System*, 1971, p. 9 (manuscrito inédito).

un cierto período (14), a diferencia de lo que sucede con los salarios del personal docente, que son componente principal de los métodos tradicionales de enseñanza. Además, los costes por unidad relativos al software pedagógico y a su funcionamiento deben disminuir, en principio, conforme aumenta el número de las instalaciones que empleen el mismo equipo. En efecto, las perspectivas del uso de estas nuevas tecnologías a gran escala dependen de la introducción de un sistema global e integrado de enseñanza superior y de la educación permanente de los adultos. Solamente bajo esta condición podrían utilizarse las nuevas ayudas pedagógicas a plena capacidad, contribuyendo a la reducción de los costes del adiestramiento (15).

Pero aunque se esté de acuerdo, en general, en que las nuevas técnicas educacionales vayan a tener a largo plazo, un efecto favorable sobre los costes, es probable, sin embargo, que durante la fase de introducción y experimentación en pequeña escala se produzca un aumento temporal en los costes corrientes de inversión. Por consiguiente, debiera crearse lo antes posible un sistema de cooperación interuniversitaria y de participación en los costes, si fuera posible incluso a nivel internacional.

g) A partir de estos argumentos, basados en gran medida en la concepción tradicional de la universidad europea, debemos pasar a imaginar modos completamente diferentes de la vida universitaria futura, para poder estimar las implicaciones presupuestarias de los posibles futuros de la enseñanza.

Se ha indicado que algunos de los rasgos de *esta universidad radicalmente transformada* son:

- El concepto de «una universidad» se referirá más bien a una forma concreta de actividad, en lugar de a una localidad geográfica.
- No se alternarán estudio y empleo, sino que estarán íntimamente relacionados entre sí.
- El proceso de aprendizaje quedará totalmente integrado en la vida de la comunidad.
- Se eliminará la diferenciación presente entre los papeles profesionales de los profesores, de un lado, y los papeles de los alumnos, del otro.
- El recurso a la tecnología moderna facilitará el proceso de comunicación y de difusión de las ayudas pedagógicas y de la información.

La estimación del coste implicado en el desarrollo de estas nuevas formas de enseñanza superior solamente tendrá alguna significación, si damos una acepción suficientemente amplia a la idea de coste. Efectivamente, hay ante todo que reconocer que dentro de estas perspectivas, los costes estrictamente monetarios de la «universidad» no pasan de reflejar la parte flotante del iceberg. Los costes son, sobre todo, indirectos, soportados por los que dedican una parte considerable de su tiempo a las múltiples formas de actividades educacio-

(14) A.A. POTJER, J.S. DE VRIES, *Technical educational aids over the next 30 years*, Fundación Cultural Europea, Amsterdam, 1970, p. 5 (ciclostil).

(15) Cfr., en cuanto al coste de las nuevas técnicas de enseñanza: a) J. VAIZEY, E. NEWTON, K. NORRIS, *The costs of Educational technology*, Lisboa, 1971. b) Consejo Nacional para la Tecnología Educacional, *Calculadoras para la Enseñanza*, documento de trabajo, n.º 1, 1969.

nales, de discusión y de enseñanza. Bajo este punto de vista, la cantidad de los recursos humanos asignados a tales actividades resultaría extremadamente costosa si se exigiera, como contrapartida, la renuncia a cualquier otra forma de actividad social.

Los costes monetarios directos que tengan que ser soportados por el sector público quedarían, de otro lado, relativamente reducidos. Desaparecerían en gran parte los actuales campus universitarios, a causa de la distribución de la enseñanza superior entre diversas instituciones sociales, a causa de su estrecha asociación a la actividad vocacional y del empleo del equipo perteneciente a otras instituciones de la comunidad. Las tareas de la enseñanza recaerían en parte sobre expertos que no exigen remuneración y en otra parte sobre los propios alumnos. Por tanto, los salarios sólo supondrían un porcentaje pequeño de los costes, de suerte que el estado y la comunidad puedan dedicar la mayor parte de su contribución financiera al desarrollo y a la utilización amplia de una tecnología pedagógica eficiente.

Bajo el aspecto presupuestario, estas concepciones nuevas del futuro del sistema universitario europeo, parecen bastante favorables. ¿Ofrecen, acaso, una solución a las permanentes dificultades económicas de la universidad tradicional?

PARTE II

FUENTES Y METODOS DE FINANCIACION: ALTERNATIVAS POSIBLES E IMPLICACIONES

El estudio de las diversas alternativas relativas a las fuentes y a los métodos de financiación de la universidad (aplicables en todo caso a toda la enseñanza postsecundaria en su conjunto) debería llevarse a cabo, a nuestro modo de ver, a partir de los siguientes presupuestos:

1. Hemos de comenzar con una breve enumeración de las categorías de los costes a ser tenidos en consideración en el análisis, en estrecha conexión con las fuentes, los métodos y los criterios posibles de financiación.
2. Siguiendo una pauta similar a la de la Parte I, analizaremos resumidamente las tendencias de los últimos diez o quince años en algunos países europeos y no europeos, vistas bajo el aspecto de la estructura de las fuentes de financiación referidas a las categorías de los costes.
3. En una tercera fase, que es la más problemática, tomaremos como punto de referencia el «año 2000» y estudiaremos las políticas de los países europeos ante la financiación de la enseñanza universitaria proyectadas hacia el período comprendido entre el presente y el año 2000. Con relación a este marco de referencia (o marcos de referencia) obtendremos las conclusiones referentes a las fuentes y métodos de financiación que con toda probabilidad pueden favorecer la consecución de las metas perseguidas por la universidad en el año 2000.

Es obvio que además de las tres fases enunciadas, también debemos tener en cuenta las observaciones hechas en la Parte que antecede, relativas al análisis de la evolución pasada y futura del gasto público destinado a la enseñanza universitaria.

A) COSTES A SER TENIDOS EN CONSIDERACION: FUENTES, METODOS Y CRITERIOS DE FINANCIACION

Categorías de los costes

Hemos de distinguir dos categorías de costes:

- a) El coste de la producción directa de las actividades universitarias: esta categoría incluye, sobre todo, el empleo de los recursos de la institución universitaria (personal académico administrativo y técnico, equipo y edificios, y demás suministros), así como ciertos costes extra-institución universitaria (personal académico, administrativo y técnico, Los recursos institucionales pueden ser usados en el marco de las actividades de investigación, o bien en el de las actividades educacionales. Aunque se parta de la base de que a la universidad en cuanto institución le resulta esencial la complementariedad entre investigación y educación, no puede deducirse necesariamente que a los dos tipos de actividad deban aplicarse reglas idénticas de financiación.
- b) Los costes de mantenimiento de los alumnos: han de tenerse en cuenta también las ganancias que el estudiante sacrifica al seguir los cursos universitarios, ganancias que se expresan en términos del salario que habría obtenido en el caso de que ocupara un puesto de trabajo en vez de una plaza de estudios.

Fuentes y métodos de financiación y asignación de los recursos

Puesto que las actividades universitarias constituyen un servicio a la comunidad, pueden ser financiadas por tres grupos o sectores:

1. Los alumnos (o sus familias) y el público en general.
2. Las empresas productoras de bienes y servicios.
3. Las entidades públicas en cuanto tales, sean locales o centrales (incluso internacionales, dentro del marco de la integración europea), mediante una carga impositiva aplicada a las familias y a las empresas.

Pero, como Alan Peacock (16) señala, estos tres grupos pueden participar en la financiación de las actividades educativas de modos diferentes:

- 1) como fuente primaria de financiación, al menos en lo que se refiere a los alumnos, a las familias y a las empresas;

(16) Esquema teórico para el análisis de los datos relativos a la financiación de la enseñanza: «Statistical methods and requirements in the planning of education», OECD, 1967.

Fuentes de financiación	Métodos de financiación	Métodos de subsidios
1. El alumno.....	- Ingresos personales corrientes (propiedades, trabajo): — de los padres. - Ingresos futuros: — préstamo de sector privado. — de entidades públicas. - Contribución a un «fondo educacional».	
2. Empresas (privadas o públicas) «Alumi»..	- De fondos propios. - Préstamos.	<i>Directamente:</i> — a la institución. — donaciones. — capital fundacional. — préstamos. — al alumno. — donaciones. — préstamos. — tiempo de trabajo. <i>Indirectamente:</i> — pago a las entidades públicas. — impuesto sobre la renta. — impuesto «educacional».
3. Entidades públicas (locales o centrales).	- Tributación: — General: sobre la renta, las transmisiones, etc. — Particular: El producto es destinado directamente a la enseñanza. Ejemplos: impuesto sobre el juego, impuesto sobre los diplomados. - Préstamos: — generales. — particulares. - Reembolso de los préstamos hechos a: — las instituciones. — los alumnos.	- A la institución: — donaciones. — préstamos. — capital fundacional. - Al alumno: — donaciones. — préstamos al estudiante, con o sin interés. — garantía del préstamo hecho por el sector privado.

- 2) como agentes que asignan los recursos, sirviendo de intermediarios entre las fuentes de financiación y los beneficiarios de dichos recursos, por ejemplo, mediante una política de redistribución de la renta;
- 3) como simples agentes pagadores, constituyendo el lazo de unión entre los agentes distribuidores y los beneficiarios. Por ejemplo, cuando a las universidades se les encomienda la distribución entre los alumnos de las becas de estudios financiadas por las entidades públicas;
- 4) como agentes que asumen las tareas de la producción de las actividades universitarias.

Podemos, por tanto, imaginar una gran variedad de métodos posibles para la financiación de las universidades, que abarcan desde un sistema en el que las fuentes primarias contribuyen directamente a la financiación integral de las actividades universitarias (fuentes que al mismo tiempo actúan como agentes de distribución y pago), hasta un sistema caracterizado por una distribución máxima de estos cuatro tipos de responsabilidad entre los agentes financiadores.

De un modo semejante, los métodos de financiación y asignación de los recursos entre las actividades universitarias pueden adoptar formas diversas, como se ilustra en el cuadro. A veces son muy indirectos (continuación de la ayuda familiar a los que tienen hijos estudiando en la universidad) o ni siquiera implican traspaso de fondos (concesión de un préstamo a un estudiante, con un interés o un plazo de reembolso más ventajoso que en el mercado normal).

Criterios que rigen la financiación y la asignación de los recursos

La elección de un método de financiación y de subsidio afecta a la orientación y al funcionamiento de las actividades universitarias, por lo que hay que preguntarse cuáles serán los criterios de obtención y asignación de recursos que puedan garantizar una relación estrecha entre el desenvolvimiento de estas actividades y los objetivos perseguidos por los interesados. La determinación de estos objetivos queda, sin embargo, fuera de los límites de este trabajo, pero puede encontrarse en los documentos «Aims and purposes of the university» y «Pedagogical action in the year 2000». El problema también es objeto de discusión en la Parte III del presente capítulo.

En nuestra opinión, no obstante la posibilidad de otros criterios, consideramos como más importantes los cuatro que siguen:

1. Adaptación continua del volumen de las asignaciones a las actividades «deseadas» de la universidad.
2. Efectividad.
3. Equidad.
4. Una relación equilibrada entre el sistema de financiación y el sistema de toma de decisiones, al organizar las actividades universitarias.

Vamos a examinar más detalladamente cada uno de estos cuatro criterios:

1) El primero parece bastante obvio: el importe total de los recursos obtenidos de las diversas fuentes de financiación debe ser el adecuado, teniendo en cuenta la expansión que se crea necesaria para las actividades universitarias. Pero el volumen y el contenido de las actividades universitarias ofrecen un cambio constante en relación con el nacimiento de nuevos objetivos, la eliminación de los viejos o su reorientación. La financiación y el sistema de asignación de los recursos no sólo debe responder, con la flexibilidad y rapidez que sean posibles, a estos cambios continuos (caracterizados por la expansión o por la contracción), sino que también han de intervenir activamente para facilitarlos. Las implicaciones de este criterio son de gran trascendencia para la preparación de los presupuestos. Sin embargo, el volumen de los recursos que puedan ser asignados a las universidades es siempre limitado. Cualesquiera que sean los porcentajes de esta suma que provengan de las diversas fuentes, en último extremo estará limitada por el volumen total del producto nacional neto (esto plantea el problema de cómo calcular correctamente este producto) y por la prioridad relativa dada por la sociedad (individuos, entidades públicas y grupos interesados) a este tipo de actividad, en comparación con otras actividades.

2) El sistema de recaudación y asignación de los recursos es eficaz cuando maximiza, a un coste mínimo los beneficios globales derivados del funcionamiento de la universidad, teniendo presentes las preferencias formuladas en cuanto a las funciones de la universidad. Por consiguiente, este sistema ha de desarrollar una serie de mecanismos que induzcan a la «comunidad universitaria» a la reconsideración constante del problema de las relaciones óptimas entre el coste de los recursos múltiples que emplea y el nivel de rendimiento que se pretende conseguir como resultado. Dos puntos de gran importancia son la clarificación de las metas y la determinación de los indicadores que puedan medir el grado del logro de dichas metas.

El criterio de la efectividad plantea el problema de la intervención de las entidades públicas en el proceso de la financiación de las funciones de formación e investigación. Ello se justifica generalmente por el hecho de que estas actividades dan origen a beneficios externos que superan la suma de ventajas ofrecidas a los beneficiarios directos (alumnos, trabajadores en investigaciones, a veces empresas privadas) y que en realidad benefician a la sociedad en su conjunto. Por definición los beneficiarios directos nunca tienen en cuenta estos beneficios externos; esto llevaría, si no interviniera el sector público, a una fijación del volumen de los recursos asignados al desarrollo de las funciones de la Universidad a un nivel por debajo del óptimo.

3) El criterio de la equidad da a entender que cada uno de los agentes de financiación contribuye en proporción directa a los beneficios que recibe. La norma es de difícil aplicación con un criterio estricto, porque presume que los beneficios recibidos por cada grupo puedan ser valorados con exactitud suficiente. Además, dichos beneficios pueden variar en cada caso, dentro de la misma categoría de agente de financiación, según sean sus metas respectivas.

Así por ejemplo, entre los propios *estudiantes*, en cuanto a beneficiarios directos de la función formativa de la universidad, algunos serán más conscientes de la satisfacción inmediata lograda en los estudios universitarios, mientras que otros, concederán una mayor importancia a los ingresos más elevados que

tales estudios les permitirán obtener cuando ocupen un puesto de trabajo; otros, por su lado, sólo se sentirán atraídos por ventajas no crematísticas, como son el prestigio social que el diploma atribuye, el ejercicio de poder o el enriquecimiento cultural. Además, el valor que el alumno atribuye en el instante de la matriculación al beneficio de la universidad —valor que va a comparar con el coste de la obtención de una formación universitaria— depende en gran parte de funciones tales, como el nivel cultural, la clase social de procedencia, o simplemente la calidad de la información facilitada. Asimismo, habrá que valorar de modo diferente el riesgo que esta decisión implica. Lo mismo cabe decir de las empresas privadas, según persigan maximizar únicamente los beneficios monetarios que esperen conseguir con el adiestramiento de su personal, o bien se preocupen más por el «enriquecimiento» del contenido del trabajo ofrecido (por ejemplo, bajo la presión de las organizaciones sindicales).

Finalmente, la intervención de las *entidades públicas* no ha de basarse únicamente en el criterio de que «las contribuciones individuales hayan de ser proporcionales a los beneficios recibidos» (incluyendo la financiación del contribuyente, a fin de tener en cuenta los beneficios externos). El concepto de equidad ha de ser entendido en una aceptación amplia, y ser traducido a una política activa de igualdad de oportunidades, abierta a los diversos grupos sociales y relacionada con la accesibilidad a los beneficios ofrecidos por la educación; en cuanto a las entidades públicas, esto significa la modificación del sistema presente de distribución de la renta, mediante la transferencia de los fondos de los grupos más afortunados hacia los menos agraciados.

4) El cuarto criterio establece el principio de un necesario equilibrio entre los métodos de financiación y el sistema de toma de decisiones, dentro de la organización de las actividades universitarias. Tres ejemplos explicarán el principio:

- Bajo el punto de vista de la carga financiera que soporta el alumno es indiferente, si es el Estado el que paga sus estudios en la institución o si el Estado paga un subsidio directo a la misma, pues ambos sistemas llevan a la misma consecuencia de reducir proporcionalmente las tasas de sus estudios. Parece que la segunda solución es la que menos favorece al alumno, ya que reduce su independencia frente a la institución (posibilidad real de cambiar de institución o de organizar sus propios programas de estudios). De otro lado, la institución ciertamente preferirá el segundo método, en cuanto la independiza frente al alumno.
- Lo mismo puede afirmarse en cuanto a la contribución de la empresa privada. Bajo el aspecto financiero, es indistinto que se pague directamente al alumno o a la institución, o bien que se contribuya indirectamente con el pago de un impuesto estatal, pues en este último caso el gobierno se hace responsable de la redistribución de la suma al alumno o a la institución. Sin embargo, desde el punto de vista de las oportunidades abiertas a las firmas que tengan un control efectivo del uso de los fondos facilitados, las diferencias son profundas según sea el método; en un caso extremo, la empresa preferirá organizar su propio programa institucional, y lo mismo se podría decir en cuanto a la financiación de los programas de investigación.

- El último ejemplo es de gran valor en aquellos países en los que las entidades públicas (estatales, provinciales o municipales) asumen la responsabilidad de la organización del sistema de la enseñanza universitaria (por ejemplo, los Estados Unidos, Suiza y Alemania Federal). Pero sólo podrán asumir eficazmente sus responsabilidades en la medida en que puedan movilizar los recursos precisos, y esto depende, en último término, de los presupuestos seguidos por el sistema fiscal.

En el año 2000. ¿Cuál será el grupo de intereses, la autoridad oficial o la institución que va a tener un mayor poder en la toma de decisiones, en cuanto a la formulación de los objetivos de la universidad? ¿El beneficiario directo (el alumno), las empresas del sector privado (para maximizar el crecimiento económico), las entidades públicas (por ejemplo, para permitir una mejor redistribución del producto social) o la propia institución (para satisfacer la demanda de su personal de «búsqueda de la verdad sin restricciones»)? Cualquiera que sea la decisión que se tome, el sistema establecido para la financiación o para el subsidio ha de estar debidamente equilibrado con un sistema de toma de decisiones, a fin de evitar que los objetivos se conviertan simplemente en un reflejo directo de las estructuras financieras existentes y de sus subyacentes grupos de intereses (17).

B) TENDENCIAS RECIENTES

El estudio del reciente desarrollo de los sistemas de financiación de las universidades contribuye a facilitar la visión de las tendencias que se adaptan o se oponen a las perspectivas relacionadas en las dos primeras partes del presente trabajo. De esta forma, pueden descubrirse mejor los puntos de inflexión que sean aconsejables o que haya que evitar.

A pesar de las dificultades de la comparación internacional de las actividades universitarias, en función de las fuentes de financiación en cada país, el desarrollo de los últimos diez o quince años está caracterizado por dos tendencias bien patentes:

1) Una contribución creciente del gobierno, por medio de un subsidio procedente de un impuesto, a la financiación de las actividades universitarias tanto en el campo de la investigación, como en el de la enseñanza. Este patrón se aplica no sólo al coste institucional, sino también a los costes del mantenimiento del alumno. Al mismo tiempo, se puede observar una reducción en la proporción de los costes asumidos por el sector privado (el estudiante y las empresas) (18). Así ocurre, sobre todo, en aquellos países en los que las universidades (o gran parte de las mismas) gozan del status legal de persona privada (Estados Unidos, Bélgica, Reino Unido y Canadá, por ejemplo). El único caso en que el control estatal del sistema educativo (superior o a otros niveles) ha sufrido una disminución nos lo ofrece Yugoslavia, donde la «Resolución relativa al desarrollo de un sistema educativo autónomo» establece que las

(17) H. RUDOLPH, *Financial aspects of recurrent education*, Documento preparado para las reuniones de Primosten (Yugoslavia), C.E.R.I./E.O. 71.01 (ciclostil).

(18) La observación es discutible, ya que no se sabe de seguro si la contribución total de las empresas (en especial a los costes de la investigación) es debidamente tenida en cuenta.

asociaciones sectoriales (las «ligas educacionales») recibirán de nuevo sus poderes para determinar los niveles y las características educacionales a través de un sistema de competencia libre entre las instituciones y los dispensadores de los recursos (individuos y organizaciones) (19).

La creciente socialización de la carga de los costes universitarios parece ser una continuación de lo que ya había ocurrido en los niveles primario y medio, aunque más acentuado tal vez en ciertos países en los que los órganos públicos han asumido la responsabilidad de una mayor porción de los costes de mantenimiento del alumno por medio de subsidios directos (ayudas) o indirectos (provisión de equipo para uso colectivo, o sea, residencias, instalaciones socioculturales, etc.).

2) En países con un gobierno relativamente descentralizado (estados federales y Reino Unido) el *gobierno central* ha aumentado su contribución a la financiación de las funciones universitarias en mayor proporción que las entidades locales (estados o provincias), al igual que se ha hecho a otros niveles de enseñanza o en otros sectores: vivienda, sanidad, recursos culturales, etc. Consecuentemente, las entidades locales corren el riesgo no sólo de perder su control financiero, sino también sus poderes en la toma de decisiones, convirtiendo sus funciones en algo cada vez más nominal, frente a un gobierno central que traspasa los fondos con sujeción al cumplimiento de determinadas normas (por ejemplo, la determinación del coste del uso de los diferentes recursos).

Conviene subrayar las consecuencias de esta doble evolución, compaginada con los cuatro criterios ya enumerados:

1) *El equilibrio entre el volumen de los recursos y el nivel de desarrollo de las funciones de la universidad.* Expresada en el aumento en el número de alumnos matriculados, en el número de profesores y del personal de las demás categorías, a la luz de las nuevas edificaciones, de los trabajos científicos publicados, etc., la expansión de las actividades universitarias provocada por la inyección masiva de fondos públicos parece haber sido muy considerable durante los 20 ó 25 años transcurridos después de la guerra. No se puede negar que un buen porcentaje, aunque difícil de precisar, de nuevos estudiantes admitidos a la universidad en ese período no lo podría haber sido sin la ayuda directa (pago de sus estudios) o indirecta del Estado. En cuanto a las empresas privadas (o a los ex-alumnos), el aumento de la participación estatal les ha permitido una reducción *relativa* (en cuanto porcentaje de su producción y de sus ingresos) del volumen de su contribución, aunque los beneficios que hayan obtenido de las universidades no haya sufrido una correlativa reducción. Sin embargo, como se dijo en la parte que antecede, el volumen de los recursos asignados siempre fue inferior a las necesidades, sobre todo en los años sesenta, fechas en las que ningún país pudo enfrentarse adecuadamente con la rápida expansión del número de estudiantes, debida al incremento de la natalidad durante y después de la guerra, y en especial a las repercusiones a un nivel de educación superior de la democratización de la enseñanza media.

2) Por otro lado, no puede decirse que las universidades se hayan mostrado en ese período profundamente preocupadas por mejorar el uso eficaz de sus

(19) Véase, sobre todo, *Cost and Financing of Post-Secondary Education: some basic data and new trends*, OECD/D.A.S.E.I.D./71.22.

recursos, sobre todo en el plano educacional. La falta casi absoluta de trabajos teóricos de investigación y de experimentación para el mejoramiento de los resultados del proceso de aprendizaje o para la disminución de su coste mediante un uso más razonable del tiempo del alumno da prueba de lo que se acaba de afirmar. La responsabilidad no recae exclusivamente sobre el personal docente. Las características del sistema de ayuda a los estudios no siempre garantizan la llegada a la universidad de estudiantes bien informados y motivados.

3) Al asumir una gran parte (en ciertos países, casi el 100 por 100) de los costes de la universidad (que en su día habían sido cubiertos por los pagos de matrículas y tasas) y una porción variable de los costes de mantenimiento del alumno, las entidades públicas han perseguido el logro de varios objetivos: el de la democratización mediante la eliminación lo más posible de los obstáculos financieros al acceso a la universidad, tomando como único criterio el de la aptitud; la igualdad de los costes para estudiantes en circunstancias diferentes; la reducción de la desigualdad entre los niveles de vida del estudiante y del que no lo es; la promoción de la independencia del alumno (sobre todo, en los cursos de estudios muy avanzados) frente a sus familias; posibilitar que el estudiante se dedique íntegramente a sus estudios, sin que tenga que trabajar para ganar dinero, etc (20).

¿Cuáles han sido las consecuencias sobre la igualdad?

Varios trabajos recientes han subrayado que el incremento en el índice de acceso a los estudios universitarios en estos últimos veinte años no ha ido acompañado por una reducción perceptible en las desigualdades al momento del ingreso, debidas a la procedencia geográfica, al nivel de los ingresos y, sobre todo, a la clase social. Parece que la política de ayuda estudiantil ha favorecido, ante todo, a las clases superiores y medias. Al cubrir solamente una fracción de las ganancias totales sacrificadas, el nivel de la ayuda ha quedado por debajo del umbral preciso para superar la mala disposición del estudiante de una clase social menos afortunada ante los estudios universitarios. El hecho de que casi todos los jóvenes de ese nivel social abandonen pronto la enseñanza media es, sin embargo, la razón verdadera del fracaso de esta política, por lo que tales ayudas han de recibir prioridad a este nivel. No obstante, pudiera resultar que la ayuda fuera ineficaz en base a motivos culturales, y no por la inadecuación de los recursos financieros; de aquí que la medida más eficaz a corto plazo podría ser la elevación del nivel cultural general de la población adulta (21).

Estas consideraciones nos llevan al problema de la incidencia fiscal de esta contribución, ya que el sector público financia las actividades universitarias a través del sistema tributario en su conjunto. ¿Es el grupo que paga las universidades precisamente el grupo social que más se aprovecha de ellas? Algunos autores sostienen la existencia de un traspaso de recursos de un grupo que no

(20) Cfr. M. WOODHALL, *Student Loans*, Estudio de la experiencia escandinava y en otros países, publicado por el Institut de Educación de Londres, en George G. Harrap & Co. Ltd., Londres, 1970.

(21) Esto no es sólo aplicable al Occidente europeo, sino también a los países socialistas del Este; cfr. Cap. 3 (editado por J. Lagneau) en A. Sauvy, *Access to Education*, Nijhoff, La Haya, 1973.

tiene acceso a la universidad en favor de otros que sí lo tienen (22). Ello es cierto, sobre todo cuando la mayor parte de la ayuda pública es facilitada al alumno sin tener en cuenta su nivel de ingresos (o el de sus padres), como sucede en los países que han eliminado completamente las tasas de la enseñanza (casi todos los países europeos). Algo parecido sucede a veces cuando se facilitan subsidios para cubrir los costes del mantenimiento, en forma de ayuda a la familia del alumno o de desgravación fiscal por hijos. Esto puede parecer injusto, porque los estudiantes, una vez con el diploma, están seguros de obtener un puesto de trabajo que les garantice un nivel relativamente elevado de ingresos (aunque la norma no sea válida en todas las profesiones que exijan una carrera universitaria) y el acceso al goce de servicios culturales financiados en gran parte por los impuestos cargados a toda la comunidad (23).

No sucede así, sin embargo, cuando la ayuda se facilita en forma de *préstamos*, reembolsables cuando el alumno termine su carrera. A diferencia del sistema de becas o ayudas, que distribuye la carga entre los beneficiarios y los no beneficiarios de la enseñanza universitaria, el sistema de préstamos solamente distribuye durante un plazo de tiempo la carga del coste atribuible únicamente al beneficiario (24).

Este sistema de préstamos a los estudiantes, más equitativo a priori, puede sin embargo, alejar de la universidad a los procedentes de clases sociales más modestas, pues tendrían que recibir más dinero que otros o elegir carreras más cortas (25), sin olvidar tampoco el hecho de que el nivel de ingresos que van a alcanzar siempre será inferior al conseguido por estudiantes de clases privilegiadas socio-culturalmente (26). Por tanto, si la sociedad persigue realmente la igualación de las oportunidades de acceso a la formación universitaria de todos los grupos sociales tendrá que conceder a los estudiantes menos privilegiados una ayuda relativamente más generosa que la obtenida por los procedentes de grupos más afortunados.

Otras objeciones suscitadas al sistema de los préstamos hacen referencia a las dificultades o a la imposibilidad eventual del reembolso, cuando el estudiante no encuentra un empleo, cuando se trata de una mujer casada que no trabaja, cuando el alumno emigra o bien cuando el licenciado recibe unos ingresos muy inferiores a lo esperado.

La sustitución del sistema de ayudas por el de préstamos, al contrario de lo que pudiera pensarse, no significa la disminución inmediata de las cargas financieras del Estado, porque durante los años iniciales de implantación del sistema las sumas pagadas serán iguales o superiores a las exigidas por un sistema de ayudas. Durante un largo plazo, los reembolsos sólo van a representar una pequeña fracción del volumen de ayudas dadas cada año, sobre todo cuando sigue en aumento el número de alumnos (27). Es obvio que esto

(22) Véase en particular W. LEE HANSEN y BURTON A. WEISBROAD, ob. cit. M. BLAUG, *Loans*, en «Crisis in the Classroom», Ed. N. Smart, Londres, 1968.

(23) Es muy significativo el ejemplo de los estudios de medicina: el alumno paga una parte mínima del coste de sus estudios, desproporcionada frente a las ventajas que va a obtener, con lo que se acentúa la distancia entre el coste individual y los costes sociales.

(24) M. WOODHALL, ob. cit.

(25) Esta era la conclusión de WOODHALL sobre el sistema de préstamos aplicado en Suecia.

(26) Cfr. T. HUSEN, *Ability, Opportunity and Career*, A 26 year follow-up, en *Educational Research*, vol. 10, junio 1968, p. 183.

(27) En Dinamarca, el estudio patrocinado por el Ministerio de Educación ha calculado que los reembolsos cubrirían, en las hipótesis más optimistas, el 60 por 100 de los préstamos concedidos en 1980, pero solamente un 22 por 100 si los plazos de amortización se hacen más atractivos y fáciles; citado por M. Woodhall, ob. cit., cap. VI, p. 125.

no podría suceder si los préstamos fueran concedidos por el sector de la banca privada.

De otro lado, el sistema de préstamos presenta ciertas ventajas adicionales frente al de las ayudas pues permite al alumno una aplicación más eficiente de sus propios criterios de elección, al decidir la continuación de sus estudios superiores:

- Desde el punto de vista de la naturaleza y duración de los estudios, queda con una mayor independencia frente a las presiones familiares, pudiendo decidir mejor sobre las características de la carrera y del método de enseñanza ofertado, al menos cuando el préstamo cubre no sólo los costes de mantenimiento, sino también la totalidad o una parte del coste del uso de los recursos de la institución;
- Bajo el aspecto del estilo de vida seguido durante sus estudios podrá elegir entre un préstamo relativamente reducido que implicaría inevitablemente una cierta reducción de su nivel de vida, y un préstamo mayor que significaría un reembolso posterior con pagos más elevados.

Además, los gobiernos (o los bancos) se muestran inclinados en principio a fijar el importe del préstamo en función de las *necesidades reales* del alumno, con posibilidad de reajustes para hacer frente a las fluctuaciones de los costes. De otro lado, en estos países que aplican normalmente el sistema de ayudas se ha podido observar que el nivel medio de éstas aumenta a un ritmo inferior que el del coste medio de un año en la universidad. Así sucedía en Bélgica (donde la ayuda media, en términos reales, se ha reducido entre 1960-61 y 1965-66), en el Reino Unido y en Francia.

Por estas razones, y también por el deseo de aligerar la carga sobre los recursos gubernamentales, en muchos países se ha propuesto recientemente la sustitución del sistema de ayudas por el de los préstamos:

- En el Reino Unido, por parte de Glennerster, Howard, Merrett, Stephen y Wilson (28).
- En Suiza, por la Unión Nacional de Estudiantes Suizos (29).
- En los Estados Unidos por el profesor Zacharias del M.I.T.
- En Canadá, por la Comisión de Ontario para la Enseñanza Superior (30).

Para remediar algunos de los inconvenientes del sistema de préstamos, las amortizaciones debieran estar en proporción con el nivel de los ingresos que realmente logre el alumno, una vez obtenido el diploma. El sistema, además, podría complementarse con un sistema de ayudas concedidas exclusivamente a los estudiantes procedentes de los grupos sociales menos afortunados.

Finalmente, los alumnos universitarios se han beneficiado con frecuencia de unas condiciones de ayuda más favorables que las otorgadas a los matricu-

(28) *A graduate Tax*, en *Higher Education Review*, otoño, 1968.

(29) *Modèle de Lausanne, projet d'un nouveau mode de financement des études*, ediciones U.N.E.S., 1970.

(30) Comisión para la Enseñanza Superior en Ontario, proyecto de informe publicado, por W. KIMMOND, Toronto, 1971.

lados en otros tipos de institución, no sólo en el plano de la cuantía de la ayuda, sino también en el del equipo e instalaciones (residencias, comedores, etc.). El sistema lleva al resultado de penalizar doblemente al estudiante de ingresos modestos, pues tiende a matricularse preferentemente en este segundo tipo de institución, por ejemplo, a fin de reducir la duración de sus estudios.

4) Por último, el proceso de creciente socialización y centralización ha contribuido sin duda alguna, a la profunda modificación de la gama de oportunidades ofrecidas a los agentes financiadores (estudiantes, instituciones, empresas privadas y entidades públicas) que han hecho prevalecer sus respectivos puntos de vista en la organización de las funciones universitarias:

— Los Gobiernos no han aceptado la carga de la financiación de las universidades sin pedir algo en contraprestación. Su deseo legítimo de controlar el empleo de los fondos concedidos a estas instituciones ha ido acompañado por una intervención creciente no sólo en la dirección de la universidad, sino también en la formulación y en el logro de sus objetivos: los procedimientos selectivos, las prioridades en el desarrollo de ciertas disciplinas, los programas de los cursos, el control de los nombramientos, etc. Esta tendencia al control de las universidades ha de ser contemplada dentro del contexto más amplio de los trabajos de algunos economistas europeos y americanos (Schultz, Denison, Debeauvais, Parnes, Blaug, Freeman, etc.) que han insistido en la importancia del papel desempeñado por la inversión intelectual (investigación y enseñanza) dentro del proceso de la generación del crecimiento económico. Como el Estado ha recibido cada vez más las responsabilidades del mantenimiento y eventual aceleración de este crecimiento, parte de su función ha sido la de orientar y contribuir, a través de un sistema financiador adecuado, al crecimiento de las inversiones intelectuales, que hallan su campo natural y más importante en las universidades. Esta intervención, que se va haciendo preponderante, del Estado en el sistema universitario está considerada por una parte de la comunidad universitaria como una restricción a su libertad de iniciativa en el ámbito de la investigación e, incluso, en el de la enseñanza. De otro lado y puesto que el control estatal se ejerce a través de normas administrativas, existe el riesgo de una exagerada uniformidad en las actividades universitarias; el efecto puede ser la desaceleración del proceso de adaptación rápida y satisfactoria de las universidades a las nuevas demandas formuladas por la sociedad, sobre todo en un período en que están en tela de juicio las metas y objetivos de la institución (véase el primer criterio arriba estudiado).

— El pago directo de las tasas de la enseñanza por parte de las entidades públicas también ha restringido el ámbito de iniciativa y responsabilidad del alumno al formularse sus propios requerimientos educacionales, o sea, al fijarse sus metas, al decidir el programa del curso, los métodos de aprendizaje, el empleo del tiempo de estudio, etc. El subsidio de sus gastos de mantenimiento tiene también un efecto idéntico sobre su horizonte vital cuando la institución queda a cargo de la instalación y dirección del equipo colectivo puesto a su disposición. Una vez más el carácter uniforme de la política de ayudas dificulta la satisfacción de las nuevas demandas.

— También conviene hacer mención del cambio en el comportamiento de las empresas privadas. Ya hemos aludido a sus problemas; lo cierto es que las universidades, bajo la política de financiación oficial, han hallado los medios para afirmar su autonomía e independencia frente a las demandas, a menudo a corto plazo, de las empresas privadas. Esta tendencia, bajo algunos aspectos, ha sido también fuente de ventajas importantes para aquellas; al asumir el sector público la responsabilidad directa de la financiación de la formación de un personal altamente cualificado y de los programas de investigación, las empresas se han beneficiado de una reducción proporcional de sus propias contribuciones. Sin embargo, y puesto que las entidades públicas parece que han tenido poco éxito en la orientación de la demanda individual de formación universitaria hacia cauces conformes con los objetivos directos del crecimiento económico, y que las universidades no han podido hacer frente a los requerimientos de las empresas privadas en el sentido de adiestrar de nuevo y de impartir nuevas enseñanzas a sus diplomados, las compañías se inclinan a modificar su postura últimamente (el cambio es muy perceptible en los Estados Unidos (31) y ha sido transmitido a Europa a través de las multinacionales). Estas empresas quieren crear, bajo su control, una red de instituciones educativas que atiendan directamente a sus necesidades más inmediatas.

C) POSIBLES FUENTES FUTURAS Y METODOS DE FINANCIACION

En el año 2000, al igual que hoy, el volumen total de los recursos que pueda ser asignado a las universidades, dependerá a fin de cuentas del nivel de la renta en su día de los países europeos, y ello será así con independencia de los objetivos, de los métodos de enseñanza seguidos y de las estructuras institucionales existentes. Un cálculo rápido de índole hipotética, propuesto por el equipo de estudio del tema II de la serie Plan Europa 2000, sobre un aumento anual del PNB del 4,5 por 100 y una ratio de elasticidad del 1,5 por 100 del gasto en universidades frente al P.N.B. (la ratio ha sido más alta en estos últimos años), nos lleva a sostener un nivel de actividad universitaria diez veces superior a la de 1965 (32).

Parece, de otro lado, muy difícil el cálculo de las prioridades que los diversos grupos sociales vayan a atribuir en el año 2000 al desarrollo de las universidades, ante la producción de una multiplicidad de alternativas posibles de bienes y de servicios. A tantos años de distancia, no cabe duda de que lo más apropiado sería el estudio de los patrones del comportamiento, tanto individuales como colectivos, y no de las compulsiones técnicas o económicas.

¿Cuáles son, pues, las hipótesis que pudiéramos sugerir para el año 2000, en relación con las probables influencias sobre la distribución de la financiación universitaria entre las diversas fuentes posibles?

(31) Cfr. I. CHEDAUX, *Anti-Clichés sur l'Amérique, l'entreprise civilisatrice*, Colección Usine Nouvelle, Robert Laffont, 1971, cap. III.

(32) Lógicamente, el valor de estos cálculos es muy limitado, al menos porque no conocemos los métodos que vayan a ser empleados para medir en su día el producto social, como tampoco conocemos los cambios que vayan a producirse en el valor de los factores que determinan la producción universitaria. Confiemos en que unos indicadores más precisos nos permitan una determinación más sensible de los beneficios y costes sociales a corto y a largo plazo.

1. La contribución del alumno

Los principales factores que pueden influenciar el comportamiento de los estudiantes son:

1. Un cambio radical en el nivel educacional de la población adulta (de 20 años de edad en adelante): entre el 60 por 100 y el 70 por 100 del grupo de edades 20-34 se habrá beneficiado por lo menos de una enseñanza media prolongada, un 30-50 por 100 en el grupo de edades de 35-49, y un 10-25 por 100 en el de 50-64. Cada vez se harán menos necesarias (o de menor cuantía, al menos) las medidas financieras especiales en favor de los alumnos culturalmente menos aventajados.

2. El cambio, no menos considerable, en los patrones del consumo doméstico (33): las necesidades primarias serán satisfechas con una porción cada vez menor de los ingresos, por lo que la mayoría de las familias, siquiera en teoría, podrán destinar a la educación una porción mayor.

3. Si basamos nuestras hipótesis en algunas de las perspectivas esbozadas en los dos capítulos dedicados a las metas y a los objetivos, y a la actuación pedagógica, así como en otros trabajos publicados (34), podremos presumir una transformación profunda de las características de la población que va a participar en las actividades universitarias. Se compondrá de individuos de edades diferentes, procedentes de campos diversos de educación, se hayan o no beneficiado de una experiencia laboral (para algunos, será requisito para el acceso una experiencia ocupacional inicial). También habrá diferencias en cuanto a las motivaciones: el deseo de aumentar los ingresos en una profesión, el deseo de desarrollo de la personalidad, la satisfacción inmediata derivada del «consumo» de actividades intelectuales, etc.

4. Hay que tener presente la posibilidad de cambios en las estructuras del empleo y en los salarios ofrecidos a los diplomados universitarios. En teoría, son varios los cambios posibles (35):

- La devaluación del diploma universitario a causa del elevado número de licenciados.
- La continuación de las actuales diferencias entre los respectivos niveles de ingresos, a causa de las cada vez más altas cualificaciones exigidas por el sistema productivo, o a causa de la competencia entre diplomados y no diplomados, para ventaja de los primeros.
- Las diferencias de remuneración observables hoy entre diplomados y no diplomados se producirán también entre los que se hayan quedado a simple nivel de licenciatura y aquellos que, gracias a su esfuerzo personal, o bien apoyados por su empresa, se hayan beneficiado de las ventajas de la educación adulta permanente.

(33) J. TINBERGEN, *Structura of labour force in the year 2000*, cuadro IV.5, en *The Future is Tomorrow*, Nijhoff, La Haya, 1972.

(34) Véanse trabajos especializados sobre el sistema de educación recurrente. Los autores de este trabajo hacen referencia al libro *A University of the Future*, de la Fundación Cultural Europea.

(35) Cfr. J. VINCENS, *La Société et ses Diplomes*, en *Le Monde*, 1-2 agosto, 1971.

Cualesquiera que sean los cambios que se hagan realidad, ciertamente podremos imaginar que en el año 2000:

- El disfrute de una formación universitaria seguirá siendo una garantía de un empleo más interesante, con independencia de otras ventajas extra-ocupacionales.
- El ritmo cada vez más rápido a que los conocimientos quedan anticuados, exigirá sin duda alguna la sustitución de un período de estudios largo e ininterrumpido por una sucesión de períodos más breves, con el objeto de maximizar los beneficios obtenidos de la enseñanza. Pero el éxito de este sistema de educación recurrente presupone que a todo individuo se le imparta durante su juventud una enseñanza coherente que le facilite los instrumentos y la motivación necesarios para procurar su ulterior auto-educación. Se debe añadir que con esto podremos arrinconar la opinión general de que, desde un punto de vista estrictamente económico, las mayores ventajas, para el individuo y para la sociedad, acompañan a la educación dada en los años jóvenes, y no en edades maduras, porque el coste relativo atribuible a las ganancias sacrificadas, es menor en el primer caso y porque se incrementa el período de tiempo durante el cual, los beneficios pueden acumularse (36). Además, y en razón a que se permite y fomenta una vuelta periódica a la universidad, el sistema de la educación recurrente limita los costes al individuo y a la sociedad, ya de por sí bastante elevados en la situación presente, sin olvidar tampoco el hecho del considerable porcentaje de estudiantes que abandonan sus estudios por falta de motivación o por un error de elección de carrera.

Desde el punto de vista de la posible financiación de la enseñanza universitaria por parte del estudiante, se hacen bastante patentes las consecuencias de la interacción de estos factores:

- Ciertamente sería bastante difícil la reinstauración de un sistema de financiación basado fundamentalmente en las contribuciones personales de los alumnos. Ello significaría una considerable reducción en el número de los beneficiarios de la enseñanza universitaria. Bajo tal sistema ¿cómo podría continuar sus estudios el adulto que hubiera interrumpido su carrera, sin olvidar sus obligaciones familiares de índole económica aunque fuera imponiendo ciertos sacrificios al nivel de vida conseguido? Se tropezaría con un obstáculo insuperable si tuviera que recibir la carga de la totalidad o incluso de una parte de los costes directos de su educación. Además, la exigencia de extender los beneficios de una «experiencia universitaria desinteresada» a un extenso sector de la población sería de por sí contradictoria, si la realización práctica de este derecho dependiera de la capacidad para hacer frente a sus gastos, o sea, del nivel de los ingresos.
- La sustitución de un sistema de ayudas por otro de préstamos ciertamente no constituye una solución ideal dentro del cuadro de la educación recurrente. En efecto, el sujeto todavía no habría terminado de pagar íntegramente el préstamo y se vería obligado a obtener otro para prose-

(36) Para la justificación de este principio véase K. GANNICOTT, *Recurrent education: preliminary analysis of costs and profits*, Reunión de primosten, C.E.R.I./E.O./71.04 (ciclostil).

guir su formación. De otro lado, de la universidad quedaría excluida la mayoría de los adultos de más de 30 años que quisieran comenzar una carrera, porque el préstamo tendría que amortizarse en un plazo más corto; y, como la asignación de una suma depende de los ingresos de los padres, el préstamo garantiza mejor la independencia del estudiante, lo cual es un aspecto que en el año 2000 va a tener más valor que hoy; además, se ofrece al estudiante un campo más extenso para que asuma la responsabilidad real de sus estudios.

- Una solución posible sería el dejar que el individuo distribuyera el coste previsible de sus ulteriores períodos formativos a lo largo de su vida laboral; así pagaría regularmente sus contribuciones al «fondo de educación» y de él sacaría los costes de sus períodos formativos. El sistema se asemejaría al de los sistemas de pensiones (aunque no al de la seguridad social, ya que la ocurrencia del período de formación no constituiría un riesgo que hubiera que asegurar). El «fondo de educación» funcionaría con arreglo al principio de la capitalización, o mejor aún, de la distribución. Aunque se pueda obtener resultado idéntico con una contribución individual obtenida por una imposición fiscal ordinaria, el efecto psicológico sobre el individuo sería totalmente diferente (37). Desde este punto de vista, no cabe duda alguna de que sería más aceptable la introducción de un impuesto especial sobre los diplomados universitarios.

2. La contribución de las entidades públicas

En la sección precedente se han subrayado las dificultades implícitas en la financiación relativa a las funciones universitarias, dentro de la tendencia presente de transferir una porción cada vez mayor del coste hacia el sector público, y en la presunción de que dicha tendencia vaya a continuar durante los próximos treinta años.

De todos modos, las contribuciones del gobierno estarán limitadas por:

- a) El porcentaje del producto nacional asignado en el año 2000 por los gobiernos. Si partimos de la base de que va a aumentar con mayor rapidez que el producto nacional (38), el margen de iniciativa del sector público sería muy distinto cuando el porcentaje asignado a la enseñanza represente el 35 por 100 (proporción obtenida por simple extrapolación de las tendencias actuales) o del 50 por 100 o más del producto nacional. ¿No están caracterizadas nuestras sociedades tecnológicas por una rápida multiplicación de las *necesidades colectivas* conforme se eleva el nivel del desarrollo económico? (algunas de estas necesidades colectivas son generadas por los excesos del consumo privado). Pero, las familias y las empresas, ¿van a aceptar una limitación de su nivel de consumo individual, para asignar el exceso así liberado a la financiación de los servicios públicos precisos para la satisfacción de tales necesidades?

(37) H. RUDOLPH, ob. cit.

(38) S. JENSEN, *Possible Futures of European Education*, Nijhoff, la Haya, 1972.

b) El grado de prioridad concedido por el sector público a las actividades universitarias, dentro del contexto global de las necesidades colectivas que han de ser satisfechas. Las necesidades de la universidad compiten con las de los demás sectores de la enseñanza y de la vida social. En su «Comparative study of educational costs in the OECD countries and their evolution since 1950» (39), M. Debeauvais comparaba el crecimiento del presupuesto de enseñanza con una correspondiente reducción en el de defensa. ¿Podemos esperar que estos trasposos de los recursos públicos en beneficio del sector educativo vayan a continuar en el futuro? Citemos, por ejemplo, la transferencia hacia las empresas privadas del déficit de los transportes públicos (40).

La solución propuesta por S. Jensen (41), es ciertamente la más radical. Considera que la educación universitaria (y toda actividad educacional) pertenece a la sociedad en su conjunto, esto es, que no puede ser apropiada por grupos de interés privados, ni por individuos. Los estudios universitarios no sólo han de quedar desligados de cualquier idea de beneficios, sino que ni siquiera podrían ser concebidos como un medio subsiguiente de obtener unos mayores ingresos (42).

Esta solución puede parecer atractiva, ya que el funcionamiento de las universidades quedaría separado más fácilmente de imposiciones dictadas tan solo por «vulgares consideraciones económicas», tales como la planificación a largo plazo de la mano de obra o las fluctuaciones a corto plazo del mercado laboral. De esta suerte, la universidad se convertiría en verdad en el centro vital de la «sociedad abierta», en la que los individuos podrían libremente someterse a la «significativa experiencia» evocada por los autores del capítulo sobre metas y objetivos. Sobreentiende ante todo que los individuos, en su mayor parte, están dispuestos a emprender o a continuar sus estudios universitarios sin ni siquiera estar motivados por el deseo de unos ingresos más elevados. Se plantea, de otro lado, el problema de la democratización del proceso de toma de decisiones. Podemos dar por supuesto que los mecanismos del mercado no corroboran tales prioridades. ¿Cuáles son las estructuras a ser creadas para que los individuos y los grupos en su conjunto (estudiantes, patronos, sindicatos, personal académico y el público ajeno a la universidad) puedan dar a conocer sus respectivas «escalas de preferencia»?

Por otro lado, sería bastante ilusoria la creencia de que, en la Europa del año 2000, será posible ofrecer a toda la población una enseñanza universitaria «gratis». Es probable que resulten prioritarias las atenciones de otras necesidades (viviendas, sanidad, ingresos garantizados).

Pero, en todo caso, lo cierto es que en el año 2000, y tal vez más que hoy, las entidades públicas desempeñarán un papel activo en la financiación de las funciones universitarias, en base a las razones que siguen:

1. Para conseguir la coherencia: todo da a entender que el volumen de los recursos asignados a las universidades va a ser considerable, como porcentaje

(39) Conferencia sobre políticas para el progreso educacional. Informe básico n.º 2, OECD, S.T.P. (70) 7; en 1966 el presupuesto de defensa seguía absorbiendo el 22 por 100 del gasto público (consumo y formación bruta de capital fijo); en Portugal era el 51,3 por 100.

(40) A. PHILIP, *A place for Europe in the World?*, en *The Future is Tomorrow*, Nijhoff, La Haya, 1972.

(41) S. JENSEN, ob. cit.

del producto nacional, tanto en el campo formativo, como en el de la investigación. La asignación no podrá hacerse de un modo anárquico si se quieren evitar enormes desperdicios. Las entidades públicas que representan (al menos en teoría) el interés público serán las que mejor logren la independencia necesaria para tomar decisiones inevitablemente discrecionales. Pero esto no quiere decir que sus tentáculos vayan a llegar hasta la ejecución minuciosa y escrupulosa de esta política.

2. Para minimizar los costes individuales y sociales que puedan derivar de una sociedad sometida a súbitos cambios: las entidades públicas se harán responsables de lograr la máxima cooperación entre los diversos grupos sociales. La hipótesis de la «sociedad abierta» admitida en el documento sobre las metas y los objetivos de la universidad, no significa para nada una vuelta a la ley del *«laissez-faire»*, en una época en que la complejidad de las estructuras económicas y sociales van a desembocar en una mayor dependencia de la comunidad en su conjunto, en particular, en un plano internacional.

3. Las entidades públicas se harán primariamente responsables de la determinación de la organización práctica de una política eficaz para la igualdad de las oportunidades de acceso y participación en las actividades universitarias. Ello exige mucho más que una mera obediencia al principio de igualdad que apunta únicamente a garantizar que la contribución financiera hecha por los beneficiarios directos de la educación sea efectivamente proporcional a los beneficios que obtengan.

4. Para controlar la calidad y los costes de producción de los equipos de ayuda educacional. En uno de sus artículos (43), J. Wautrequin habla de la posibilidad de que las empresas privadas pasen a satisfacer las necesidades colectivas, cuando el sector público no lo haga. En efecto, las empresas privadas cada día están mejor equipadas a nivel técnico, con complejos sistemas tecnológicos. ¿No existe el riesgo de que estas compañías (a menudo multinacionales) técnicamente capaces de hacer frente a muchas necesidades sociales, impongan su propia definición de tales necesidades y su propio orden de prioridades sobre la comunidad, en función de sus standards técnicos y de sus intereses financieros?

En nuestra sociedad, basada en el consumo de bienes manufacturados, la empresa privada ha logrado hasta un cierto límite manipular, en su propio provecho, las necesidades del consumidor individual. Volveríamos a ver una repetición de este mismo patrón de desarrollo, pero esta vez en el campo de los servicios ofrecidos a la comunidad. Este desarrollo puede producirse precisamente en la formulación de los objetivos, contenidos y métodos del sistema educativo, en el que ciertas firmas comienzan a invertir sumas considerables de dinero para el desarrollo de «técnicas adaptadas a la educación masiva y a la educación permanente». I. Chedeaux (44) cita el ejemplo de la I.B.M. en la que el 36 por 100 del presupuesto de investigación está destinado a las técnicas

(42) Esto implica sin duda, como dice Jensen, que los ingresos no estén ligados al «rendimiento» económico, sino que sean función de otros criterios, como, por ejemplo, el nivel de las necesidades.

(43) *De l'économie des produits à l'économie des fonctions*, en *Industrie*, Revista de la Federación de la Industria Belga, julio, 1971.

(44) I. CHEDAUX, ob. cit., p. 105.

educacionales (en Bélgica es el 0,003 por 100 del presupuesto de investigación y desarrollo, y en Holanda el 1,4 por 100 el que está destinado a la investigación pedagógica) (45).

¿Cómo podrán las entidades públicas ejercitar sus responsabilidades? ¿Cómo podrán ser traducidas al plano de la política de la financiación y de los subsidios? Vamos a limitarnos a enumerar los siguientes principios:

1. La calidad de la enseñanza impartida a los niveles primario y secundario (incluso en la maternal) estará determinada en el año 2000, al igual que hoy, por las posibilidades del acceso y del éxito en los estudios universitarios, con independencia de si el ingreso tiene lugar directamente al terminar los estudios medios, o de si ha de seguir a un período inicial de experiencia laboral. Por consiguiente, es en la fase previa a la educación superior donde debe producirse la máxima concentración de medidas compensadoras de ayuda a los estudiantes y a sus familias, no olvidando que el éxito de tales medidas dependerá de la política social general de los gobiernos en cuanto a vivienda, cultura, información, etc. (46). La gratuidad de la enseñanza preuniversitaria no debe sufrir menoscabos. Convendría pensar en la necesidad de facilitar a la minoría de jóvenes (entre el 20 y el 30 por 100) que abandonan la escuela antes de finalizar sus estudios medios alguna organización y financiación de actividades para-escolares, a fin de evitar una falta total de contacto con su medio educacional.

2. A nivel universitario, debemos distinguir entre la ayuda a las instituciones y la ayuda a los estudiantes:

— Los subsidios gubernamentales a *las universidades* han de continuar; su volumen dependerá de la necesidad de asegurar que todas las instituciones universitarias gozen de la independencia y flexibilidad que han de tener para el ejercicio de sus misiones de investigación y desarrollo. Sin embargo, los criterios y procedimientos de la financiación deben simplificarse un poco: un subsidio basado en el coste de una hora alumno/año (o una fracción de la misma), teniendo en cuenta el nivel de los estudios, podría servir de unidad standard de fácil aplicación por los gobiernos, lo cual daría además a las universidades un ámbito mayor para el logro de sus óptimos pedagógicos, sin olvidar ciertamente las preferencias del alumno. Tampoco puede excluirse la verificación a posteriori del empleo dado a los subsidios. En cuanto a la financiación, el presupuesto total sería fijado dentro del contexto de la política científica general, teniendo presentes las necesidades concurrentes de las demás instituciones de investigación (privadas o públicas).

— Los subsidios se pagarían a los *estudiantes* para completar sus propios recursos o su contribución personal al fondo educacional ya mencionado. El sistema de préstamos a los estudios no debe ser eliminado a priori, porque los individuos que se hayan beneficiado de los estudios universitarios gozarán durante su vida profesional de ventajas, monetarias o no, que no alcanzan a los que no fueron a la universidad. Además ¿po-

(45) Comisión de la C.E.E., financiación pública de la investigación y el desarrollo en los países comunitarios, 1967-1970.

(46) Cfr. A. SAUVY. *Access to Education*, Nijhoff, La Haya, 1973.

demos rechazar rotundamente la idea de que la esperanza de unos ingresos más elevados seguirá estimulando notablemente a muchos estudiantes, influyendo en su decisión de hacer carrera universitaria, o bien de hacer un curso de perfeccionamiento, sobre todo en el supuesto de estudiantes de familia más modesta? En el trabajo ya citado sobre la mejora de las oportunidades formativas, J. Lagneau da el ejemplo de Polonia, donde la reducción de los salarios de los licenciados contribuyó a la disminución del índice de matriculación de los estudiantes de la clase obrera. Tiene un cierto interés que una parte notable de los subsidios destinados a cubrir los gastos de mantenimiento y una parte considerable del coste de los estudios sean *pagados directamente al estudiante*, en lugar de a la institución. Bajo esta condición, el alumno podrá expresar sus preferencias al decidir sobre las metas del estudio y sobre los métodos pedagógicos. La demora con que la institución responde a la demanda de educación, siempre muy fluída y diversificada, podría resultar más abreviada. De otro lado, cada institución gozaría de la facultad de adaptar su matrícula a sus propias disponibilidades de personal.

3. Junto a este sistema general de subsidios a las instituciones y a los alumnos, las entidades públicas, por medio de medidas financieras especiales, deberán conceder una relativa prioridad a los problemas que siguen:

- La descentralización máxima de las funciones universitarias, para que se acerquen lo más posible a sus potenciales clientes. Esto no significa necesariamente la construcción de costosos edificios; hay que aprovechar los edificios en que se reúnen ordinariamente los estudiantes en potenciar: las empresas en donde trabajan, los centros culturales, y además lugares de reunión.
- El máximo acceso por parte de la población a lo que Ivan Illich denomina «objetos educacionales» bibliotecas, laboratorios, centros en los que se centraliza cualquier tipo de información, siendo indiferente el que se encuentren en la misma universidad, o en una empresa privada o en un departamento de la Administración. Como los programas y técnicas educacionales van a ser producidos en masa a escala industrial, las entidades públicas estarán obligadas a adoptar medidas para minimizar el precio de coste de este equipo. En efecto, si el coste del equipo educacional quedara determinado por el mercado, cabría el riesgo de que fuera utilizado por debajo de su capacidad, pues solamente, iría a manos de los económicamente pudientes, lo cual sería una nueva fuente de discriminación social y de desigualdad ante la disponibilidad de las ayudas educacionales.

3. La contribución de las empresas privadas.

Una vez más, hemos de considerar las actitudes que las empresas puedan adoptar en el año 2000 en cuanto a las contribuciones financieras a las funciones universitarias:

1. Las necesidades de las empresas de un personal muy cualificado. Las opiniones varían de un autor a otro. R. Blauner (47) prevé un proceso de continua *re-cualificación* de los puestos de trabajo y de las funciones, mientras que R. Bright (48) predice una progresiva *des-cualificación* desde el punto de vista de las cualificaciones exigidas para su desempeño. Los trabajos que apelan a las facultades creadoras del individuo serán sustituidos por otros con funciones rutinarias de vigilancia. H. Kern y M. Schumann sostienen una opinión intermedia, y en la evolución de las estructuras ocupacionales de la empresa descubren una tendencia hacia la *polarización* de los dos tipos extremos de cualificación (49). Por el contrario, una proporción cada vez mayor de las funciones requerirán pocas cualificaciones, al tiempo que las empresas precisarán de un número relativamente pequeño de empleados extremadamente cualificados, dotados de grandes dotes creativas.

No nos hallamos en condiciones de predecir cuál de estas hipótesis se vaya a realizar en la Europa del año 2000. En nuestra opinión conviene hacer distinciones para cada sector ocupacional. Las tesis de R. Bright podrán ser válidas, sobre todo, para la industria, las de Blauner para el sector terciario, mientras que J. Wautrequin presta mayor atención a ciertos tipos de empresa caracterizados tanto por la producción de servicios, como de bienes manufacturados. Las hipótesis de Kern y Schumann (50) implicarían el nacimiento de una sociedad hiper-tecnocrática.

El interés de las empresas por el desarrollo y conservación de las funciones universitarias dependerá de cada una de estas tres hipótesis: muy considerable en la de Blauner, y mucho menor en las de Bright y Kern-Schumann. En estos dos últimos casos, la empresa concentraría sus recursos en la organización de su propio sistema interno de formación (o en cooperación con otras empresas). Pero, en todo caso, probablemente se vería obligada a financiar ciertas funciones de la universidad, sobre todo para dar una buena imagen ante los empleados en perspectiva, por lo que estará motivada por razones de política social y no profesional.

Este proceso llevaría a una considerable infrautilización de las aptitudes vocacionales de la mayoría de la población laboral. Solamente, un núcleo reducido de personal altamente cualificado, cuya presencia es vital para la empresa, se beneficiaría de los programas de educación permanente. Además, este núcleo no tendrá garantías frente a la des-cualificación en una economía en la que las técnicas tienden a la obsolescencia cada vez con mayor rapidez. Para muchas funciones, a la empresa le interesará contratar jóvenes licenciados familiarizados con los últimos desarrollos de la ciencia y la tecnología, en vez de dedicarse al adiestramiento de nuevo del personal ya existente (indicios de este proceso se han hecho ya obvios en algunas empresas de los Estados Unidos, e incluso, de Europa).

2. No deben subestimarse las posibilidades de presión y reacción de la mano de obra con título universitario. Este personal pretenderá en un futuro imponer un equilibrio nuevo y más satisfactorio entre las necesidades puramente económicas de la empresa y la de conseguir unas condiciones de trabajo más

(47) R. BLAUNER, *Alienation and Freedom*, Chicago-Londres, 1964.

(48) R. BRIGHT, *Automation and Management*, Boston, 1958.

(49) H. KERN, M. SCHUMANN, *Industriearbeit und Arbeiterbewusstsein*, Francfort, 1970.

(50) H. KERN, M. Schumann, ob. cit.

enriquecedoras, lo cual, llevaría a unas relaciones más estrechas entre las condiciones de trabajo y el contenido y carácter de una formación universitaria que favorezca la libre investigación y la expresión creadora. De no ser así, surgirán tensiones muy graves; en concreto, podemos apreciar ya hoy algunas aplicaciones legislativas de lo que antecede: los sindicatos pretenderán responsabilizar a los patronos no sólo de los costes de re-adiestramiento y de la formación estrictamente profesional, sino también de los subsidios temporales a fin de que los trabajadores cultiven su desarrollo educacional y cultural (51).

3. En el año 2000 el sistema productivo habrá cambiado profundamente su fisonomía. En razón del número de empleados, las actividades terciarias habrán superado al sector industrial, y se habrá multiplicado el número de las empresas de servicios. Y puesto que se encuentran menos condicionadas que las compañías industriales por los criterios de un beneficio financiero inmediato (la dificultad de estimar la productividad del sector de servicios es de todos conocida), ofrecerán unas condiciones de trabajo más flexible y su personal gozará de una relativa autonomía. En este aspecto, sus condiciones ambiente son muy similares a las que prevalecen al momento presente en la universidad; es lo probable, por tanto, que los que hayan recibido una educación universitaria prefieran este sector. Las características de sus funciones explicarán sus fructíferas conexiones con las universidades. La contribución financiera de estas empresas a las actividades universitarias podrían ser de varias formas: becas de formación, subsidios para el adiestramiento y el re-adiestramiento de su propio personal, contratos de investigación con las universidades, etc. Este proceso no está exento de peligros, porque en último término llevaría a distanciar más aún al sector terciario o para-industrial, en el que los individuos gozarían de condiciones de trabajo relativamente favorables del sector manufacturero en el que la mano de obra, esté o no cualificada, estará sometida a presiones laborales más onerosas, con unas oportunidades de adiestramiento subsiguientes íntimamente vinculadas a los requerimientos a corto plazo de la economía.

D) CONCLUSIONES

Es lógico que no podamos presentar un modelo preciso para la financiación de las universidades en el año 2000. Lo más que podemos hacer, en resumen, será reducir en cierta medida la gama de posibles alternativas, aunque sin subestimar la validez de las compulsiones económicas y financieras mencionadas en la sección primera del presente capítulo.

Además, es ante todo al *estudiante* al que hay que facilitar los medios financieros para que pueda expresar mejor sus preferencias; de otro lado, y puesto que la experiencia universitaria ha de abrirse al mayor número posible, sin distinción de edad, procedencia social o nivel de ingresos, el papel de las entidas públicas será muy importante en cuanto a la formulación e instrumentación de una política activa de igualdad de oportunidades.

(51) Los sindicatos suecos y belgas formulan este tipo de demandas (en relación con las horas crédito). En Francia una ley reciente reconoció el derecho de los trabajadores a la educación permanente, concediéndoles permisos para estudios.

¿Cuál será el sistema de financiación que mejor permita la expresión máxima de las preferencias del alumno? Como ya se ha dicho, podemos imaginar varios:

- a) Fondos cobrados por las entidades públicas, a través del sistema general tributario y redistribuidos a los alumnos, que los emplean para sus gastos de mantenimiento y para atender al coste del uso de los recursos de la universidad.
- b) El estudiante retira fondos del «fondo de educación» constituido por las contribuciones de los que trabajan. El fondo debe ser de una cuantía suficiente para que cubra, al igual que en el caso anterior, los gastos de mantenimiento y los costes educacionales directos. Este sistema fomenta la conciencia del estudiante en cuanto al «coste real», social e individual, de sus estudios.
- c) Un sistema mixto en el que los costes directos de la enseñanza de las instituciones universitarias seguirá recayendo sobre las entidades públicas, aunque indirectamente a través del pago de honorarios por el alumno, y con un «fondo de educación» únicamente para los costes de mantenimiento.

En las hipótesis b) y c) las entidades públicas serían ante todo responsables de la instrumentación de la política de igualdad de oportunidades.

En razón del elevado coste global de las actividades universitarias en el año 2000, para superar el callejón sin salida presupuestario, tal sistema tendrá que mejorar la integración entre el «medio educacional» y «los demás medios» a nivel individual e institucional (una simbiosis más íntima entre las «instituciones universitarias» y «los demás servicios de la comunidad»).

Bajo este punto de vista, y a pesar de sus riesgos la contribución de las empresas privadas a las funciones universitarias, es algo que no puede rechazarse. Ciertamente participarían en la financiación de determinadas actividades de investigación y en los programas de adiestramiento y re-adiestramiento, pero habrá que cerciorarse de que el desarrollo de estas actividades no está relacionado con intereses económicos a corto plazo.

También hay que traer a un primer plano el criterio de la *flexibilidad*, en especial en un sistema en el que las entidades públicas van a ser los principales agentes de financiación. Han de cumplirse, ante todo, estas dos condiciones:

- El apoyo a las universidades y a las demás instituciones posibles de adiestramiento, por parte del sector público, para que realicen experimentaciones educacionales originales, lo cual supone una política selectiva de financiación, además de los subsidios ordinarios.
- La suavización por parte de las entidades públicas del sistema de control basado en rígidas normas administrativas, que constituirían un obstáculo a las innovaciones requeridas. Por el contrario, las autoridades centrales deben procurar que las preferencias del alumno puedan ser expresadas y satisfechas lo antes posible. Ello significa una mayor descentralización del sistema de *asignación de recursos*, aunque el sistema impositivo estatal siga siendo la principal fuente de financiación (para compensar las desigualdades regionales de renta).

Puede suceder, sin embargo, que bajo la presión de las empresas o de los grupos de intereses universitarios (asociaciones de diplomados, algunas asociaciones profesionales, etc.), las funciones de la universidad se orienten más hacia la satisfacción de exigencias de beneficios monetarios (sobre todo, la continuación de diferencias de ingresos entre licenciados y no licenciados), o incluso no monetarios (mantenimiento de una cultura elitista, la restauración del prestigio social que acompañaba al diploma universitario) etc.

En este plano, el principio de la *equidad*, entendido en la acepción estricta de un equilibrio proporcionado entre el coste cargado al beneficiario y las ventajas obtenidas, ha de recibir una prioridad relativa, con un sistema de préstamos o con un impuesto exigible a los diplomados. En caso contrario el sistema universitario reproduciría las mismas injusticias sociales que hemos anotado al analizar las tendencias recientes.

Finalmente, cualquiera que sea la orientación dada a las universidades en el año 2000, una preocupación constante ha de ser la de lograr la *distribución y uso eficientes de los recursos*; dada la cuantía probable de los recursos individuales y colectivos empleados. En caso contrario, las universidades convertirían su actual situación precaria en una verdadera bancarrota que destruiría las esperanzas en una universidad abierta para todos.

También se hace preciso saber cuáles van a ser los criterios sobre los que se basen los indicadores de la eficacia. La sección que sigue se dedica al estudio de este importante tema.

PARTE III

LA PLANIFICACION INSTITUCIONALIZADA DEL CAMBIO

I. ENFOQUES TECNOCRATICOS DE LA PLANIFICACION

Después de discutir los sistemas de alternativa para la financiación de las universidades del futuro, nos enfrentamos ahora con el problema de la asignación racional y eficaz de estos fondos.

Una serie de métodos denominados «Sistemas de Planificación-Programación-Presupuestos» (P.P.B.S.) para la predicción por objetivos o por resultados, ha sido utilizada para el análisis y la formalización de los diversos aspectos, estrechamente entrelazados, que se sobreentienden en todo proceso de distribución de recursos. Durante estos últimos años, las instituciones escolares y universitarias se han visto obligadas a aplicar esta técnica a la planificación y programación presupuestaria, a pesar de que en este campo, como en otros, todavía existe una profunda diferencia entre las organizaciones europeas y las existentes en los Estados Unidos.

En principio, la asignación racional de los recursos a los diversos sectores de la actividad universitaria presupone, la previa solución de cinco subproblemas íntimamente relacionados entre sí. El enfoque convencional del tema hace resaltar algunos de estos problemas, pero elude otros más importantes:

- a) Debe identificarse la naturaleza de las metas relevantes de una institución, por ejemplo, de la universitaria.

- b) Tales metas han de expresarse en términos operacionales y en forma cuantificada.
- c) De acuerdo con esto, los programas de alternativa deben establecerse con una exacta determinación de su contenido, volumen de recursos afectados y su duración. Esta fase consiste sobre todo en lo que la teoría económica llama la identificación de funciones múltiples de la producción, mediante el examen de las relaciones técnicas existentes entre los inputs y outputs relevantes, medidos en términos no monetarios.
- d) A continuación un cálculo del coste de los métodos de alternativa, necesarios para elegir el programa que permita la consecución de la meta fijada al mínimo coste.
- e) Finalmente, al concluir el período de planificación, se evalúa la medida en que la meta se ha logrado y, en caso preciso, la fase c) deberá ser modificada adecuadamente.

Por lo que parece, el problema del aumento de la eficacia universitaria ha sido tratado hasta ahora, casi exclusivamente, a un nivel técnico o mejor dicho, *tecnocrático*. Se presta gran atención a problemas como la reorganización de la administración universitaria, las resistencias que vaya a suscitar y los obstáculos opuestos a la estructuración de los presupuestos de los programas y a la evaluación del coste de las nuevas técnicas (52).

Se ha prestado poca atención al hecho de que una asignación más racional de los recursos universitarios implica problemas conceptuales complejos, en lugar de dificultades de tipo directivo.

Por ejemplo, si los promotores del «P.P.B.S.» basan su actuación en lo que normalmente se considera, acepta y aprueba como campo de la actividad universitaria, sólo se mejorará la eficacia interna de la institución, dándose una significación muy limitada al propio concepto de la racionalidad en la asignación de los recursos. A pesar de ello, el enfoque tecnocrático de la planificación es el que predomina en estos días.

De otro lado, si el proceso de asignación de los recursos universitarios tiene que reflejar una idea más aceptable de la racionalidad, la eficacia externa de la universidad, esto es, su congruencia funcional dentro del amplio campo de la sociedad, tendrá también que ser tenida en cuenta, así como la satisfacción de las aspiraciones contradictorias de los diversos grupos sociales. Es esto precisamente lo que el presente método tecnocrático no ha sabido hacer.

La identificación de las funciones societarias de la universidad y de su realización operacional, han sido gravemente descuidadas en la discusión sobre los aspectos negativos y positivos de métodos (como el P.P.B.S.) de predicción por resultados. Esto es cierto, sobre todo, cuando se recuerda el papel de la universidad bajo una perspectiva a largo plazo; vamos, por tanto, a centrar la discusión que sigue en el examen de estos aspectos fundamentales.

(52) HARTLEY, HARRY J., *Educational Planning-Programming-Budgeting. A Systems Approach*, Englewoods Cliffs N. J., 1969. UMANS, SHELLEY, *The Management of Educational A. Systematic Design for Educational Revolution*, Nueva York, 1970, ROURKE, F.E. y BROOKS, G.E., *The Managerial Revolution in Higher Education*, Baltimore, 1966.

2. LA IDENTIFICACION DE LAS METAS DE LA UNIVERSIDAD

Casi todos los trabajos sobre la aplicación del P.P.B.S. a la enseñanza superior se limitan a la determinación de los objetivos de la Universidad en el plano de la «producción de diplomados en un campo definido», en términos de resultados o de investigaciones valoradas, por ejemplo, en base al número de publicaciones científicas y en términos del funcionamiento de la administración universitaria en cuanto tal.

Estos estudios soslayan la necesidad de inquirir cuáles sean las necesidades sociales ante tipos concretos de cualificaciones, sean o no económicas, y ante los objetivos y necesidades de individuos y de grupos que los cursos universitarios han de cubrir, ante las categorías de problemas que deben recibir trato prioritario en la investigación, etc. La falta de imaginación y de esfuerzos lleva a la perpetuación de actividades disueltas, desligadas de la utilidad real de estas actividades. *Cuando se introducen cambios, generalmente a paso lento y fragmentariamente, se limitan al mejoramiento técnico de la eficiencia interna de las universidades*; falta, en esencia, una auténtica planificación de Planificación-Programación-Presupuestos, como se admite expresamente en las discusiones actuales sobre la productividad de la educación universitaria (53).

Es obvio que la medición del «output» de la universidad presupone el conocimiento directo de sus metas en la sociedad, pero como éstas son múltiples y no perceptibles a priori, el concepto de «productividad» demuestra tener un valor dudoso: «las universidades tienen múltiples objetivos y sus operaciones pueden evaluarse... según la efectividad con que cada uno de dichos objetivos sea conseguido. Nuestra búsqueda es infructuosa cuando lo que buscamos es la productividad de la universidad» (54):

En términos de análisis de sistemas, se puede decir que las universidades constituyen un sub-sistema multifuncional de la sociedad: las funciones ni son mutuamente compatibles, ni temporalmente estables, ni objeto del consenso unánime.

Es obvio que ciertas funciones de importancia hagan referencia a la *dimensión económico-tecnológica*: las universidades han de producir licenciados con cualificaciones que respondan a los requerimientos del mercado de la mano de obra. Estas cualificaciones, sin embargo, ¿no debieran ser del tipo que permitiera a los licenciados dominar las situaciones actuales y modificarlas, en lugar de adaptarse a ellas? La investigación, por último, es otro medio de importancia por el que la universidad sirve al progreso económico-tecnológico, ¿pero cuál la relación «óptima» entre investigación y «producción» de licenciados?

Hay quien sostiene que la *dimensión cultural* es igualmente importante. Las universidades han de transmitir la herencia cultural, la sustancia esencial del saber y los valores fundamentales de la sociedad presente y futura.

En último lugar, pero en un mismo plano importante, debemos mencionar la *dimensión individual*: el enriquecimiento personal del individuo, su responsabilidad autónoma en el desarrollo de facetas múltiples (sin excluir ninguna de ellas a priori), de dotes especiales, etc. ¿Están justificados los planificadores

(53) Véase, por ejemplo, M. BLAUG, *The Productivity of Universities*, Unidad de Investigación de la Educación Superior, L.S.E., reimpressiones, n.º 23.

(54) M. BLAUG, ob. cit., 19.

tecnocráticos con su opinión de que estos objetivos son sólo el sub-producto de los estudios universitarios?

Todas estas dimensiones han de ser concebidas dentro de un auténtico «proceso racional de planificación del papel social de la universidad». El problema se verá más claro, si recordamos algunas de las principales hipótesis enunciadas en el primer capítulo de este trabajo, al hablar de los aspectos futuros de las sociedades europeas.

3. LA PLANIFICACION, EL APERTURISMO Y EL CAMBIO

Si admitimos que Europa tiende hacia una sociedad «abierta» y que está sometida a *cambios rápidos*, ¿cuáles son las consecuencias en el plano de la planificación universitaria? Por aperturismo entendemos la plena participación del público interesado a todos los niveles en la toma de decisiones que le afecten. El público interesado no se limita a lo que hoy llamamos grupos de interés, porque unos sistemas de información más completa permitirán a un mayor número de personas la identificación y articulación de sus intereses.

El cambio no va a acelerarse solamente en el plano económico-tecnológico; va a afectar también a las formas de existencia y de interacción, va a modificar valores sociales y va a llevar a una determinación de nuevas prioridades relativas a los problemas a ser solventados por la sociedad.

Si partimos de las premisas generales llegaremos a dos *conclusiones principales* referentes a la planificación universitaria:

- En primer lugar, en una sociedad abierta, las metas de la universidad no serán fijadas por una sola autoridad, como pueda ser el gobierno. El público será más consciente que hoy de la relevancia social de la enseñanza universitaria; en consecuencia, habrá a todos los niveles una articulación libre y organizada de ideas y sugerencias procedentes de los diversos grupos sociales, con la finalidad de identificar y hacer operativas las metas de la universidad, dentro siempre de un contexto democrático.
- En segundo lugar, es imposible fijar de una vez para siempre las metas de la universidad; por el contrario, debe existir un proceso social y continuado de redefinición, de adaptación y de reorientación de la universidad, en función de los cambios constantes y rápidos sufridos por la sociedad. En el plano de la teoría de los sistemas debe instaurarse una realimentación permanente entre la sociedad en cuanto sistema global y la universidad en cuanto sub-sistema funcional, realimentación que hará posible que el sub-sistema reaccione y se adapte inmediata y precisamente a los cambios del sistema global.

Esta realimentación será posible si es institucionalizada como un elemento central de la estructura encargada de la planificación y la organización de la universidad.

Estas conclusiones son fundamentales para la predicción presente de las tareas y problemas de la planificación de la universidad futura. Está claro que todo intento por predecir el contenido y la sustancia de tal planificación carecería de sentido. El único enfoque significativo sería el de sugerir y determinar las nuevas organizaciones institucionales que permitan al proceso de la planificación universitaria su encuentro con la apertura y el cambio.

4. LAS FUNCIONES DEMOCRATICAS Y CIENTIFICAS DE LA PLANIFICACION

No es éste el momento para sugerir unas estructuras institucionales concretas que hagan posible este proceso continuo, democrático y poderoso de la planificación universitaria. ¿Qué poderes de toma de decisiones hemos de conceder a las autoridades planificadoras? ¿Hemos de actuar a nivel nacional o a nivel universal? ¿Cómo nos ocuparemos del problema de su responsabilidad y de su legitimación? Estas preguntas no pueden contestarse en la fase presente.

Debemos subrayar, sin embargo, las dos funciones principales que ha de ejercer un sistema auténticamente racional de planificación universitaria:

a) *La función democrática* ha de abarcar tanto a las estructuras intrauniversitarias, como a las relaciones entre universidad y sociedad.

Si esta sociedad va a ser abierta, con valores y necesidades democráticas y activamente articuladas por todos los grupos sociales, entonces el proceso de planificación hará intervenir a los representantes de los diversos sectores de la vida social: gobierno, entidades científicas, industria, sindicatos, partidos políticos, iglesias, movimientos juveniles, etc.

Sin embargo, también deberán incluirse los representantes de los profesores, de los alumnos y de la administración de la universidad, a fin de avanzar en su democratización.

No pensemos que la ambición de poder, los conflictos sociales y las tradiciones autoritarias vayan a ser desterradas simplemente con el establecimiento en las universidades de unos órganos de planificación democráticos y pluralistas; no podrán eliminarse los conflictos derivados de ideas diferentes sobre las tareas concretas de la universidad. El progreso será resultado del hecho de que un proceso democrático hará más evidentes tales conflictos, permitiendo su discusión y solución de una forma metódica.

El envejecimiento y el atraso de las universidades de hoy se debe, en gran medida, al hecho de que ignoran la contribución esencial y positiva que la clarificación de un conflicto social puede hacer al progreso y a la innovación.

b) *En sus funciones científicas*, el proceso de planificación universal tendrá estas tareas:

- La identificación de las metas de relevancia para la universidad.
- La traducción de estas metas a términos operacionales y cuantificados, a fin de marcar objetivos precisos al sistema universitario.
- La conversión de estos objetivos en programas diferenciados de educación y de investigación, y posiblemente, en otros tipos de actividades.

Por ejemplo, unas formas nuevas de participación política del individuo, de acuerdo con las formas de interacción social que van apareciendo, pueden hacer nacer la necesidad de crear, dentro del ámbito universitario, unos programas de cursos tendentes al desarrollo de una nueva categoría de «competencia social».

Se hará preciso un inmenso esfuerzo de investigación pedagógica y social para determinar las modificaciones que deban introducirse en los currícula y

en los métodos de enseñanza. De otro lado, hay que fijar las prioridades de cada sector de la investigación universitaria; la planificación, además, ha de conseguir algún grado de consenso en cuanto a la relevancia de las dimensiones de las metas económicas frente a las no económicas. Bajo este aspecto habrá que examinar atentamente las tendencias tecnológicas probables, a fin de deducir indicaciones en cuanto al volumen y las características de la mano de obra altamente cualificada que vaya a necesitarse.

Estas tareas han de realizarse continuamente; hay que intentar reducir lo más posible los períodos de tiempo a cuya terminación los programas han de reajustarse en relación con el logro de las metas marcadas, y las metas presentes ser revisadas a la luz de los cambios sociales.

Estos ejemplos bastan para mostrar que, por encima del simple problema de la competencia científica, el proceso de la planificación universitaria exige unos juicios conscientes de valor sobre la prioridad a dar a las posibles metas alternativas. Los conflictos y los compromisos serán inevitables en unas organizaciones responsables de una planificación que emplea supuestos métodos científicos, esto es, desligados de problemas de valor. La función científica de la planificación universitaria quedará lógica y necesariamente empotrada en su función democrática.

Tan sólo cuando estas condiciones se cumplan podrá hacerse realidad el eufemismo de Appleby sobre la situación actual: «El proceso de la administración democrática pública, es un proceso de juicio de grupos a cada nivel jerárquico, de juicio de grupos de niveles, de juicio de grupo sometido a revisión, a modificación, a revocación y a la acción punitiva en cualquiera de los abundantes niveles superiores, como consecuencias de la repercusión del juicio en los ciudadanos y que el juicio haya quedado sometido a la reacción de los ciudadanos. Es un proceso en el que las facilidades de apelación y los niveles de revisión son más numerosos, variados y abiertos que en ningún otro conocido. Es un proceso hecho realidad en un ambiente más crítico y políticamente activo y potente que el de cualquier otro proceso administrativo» (55).

(55) APPLEBY, PAUL H., *Morality and Administration*, Baton Rouge, 1952, p. 251.

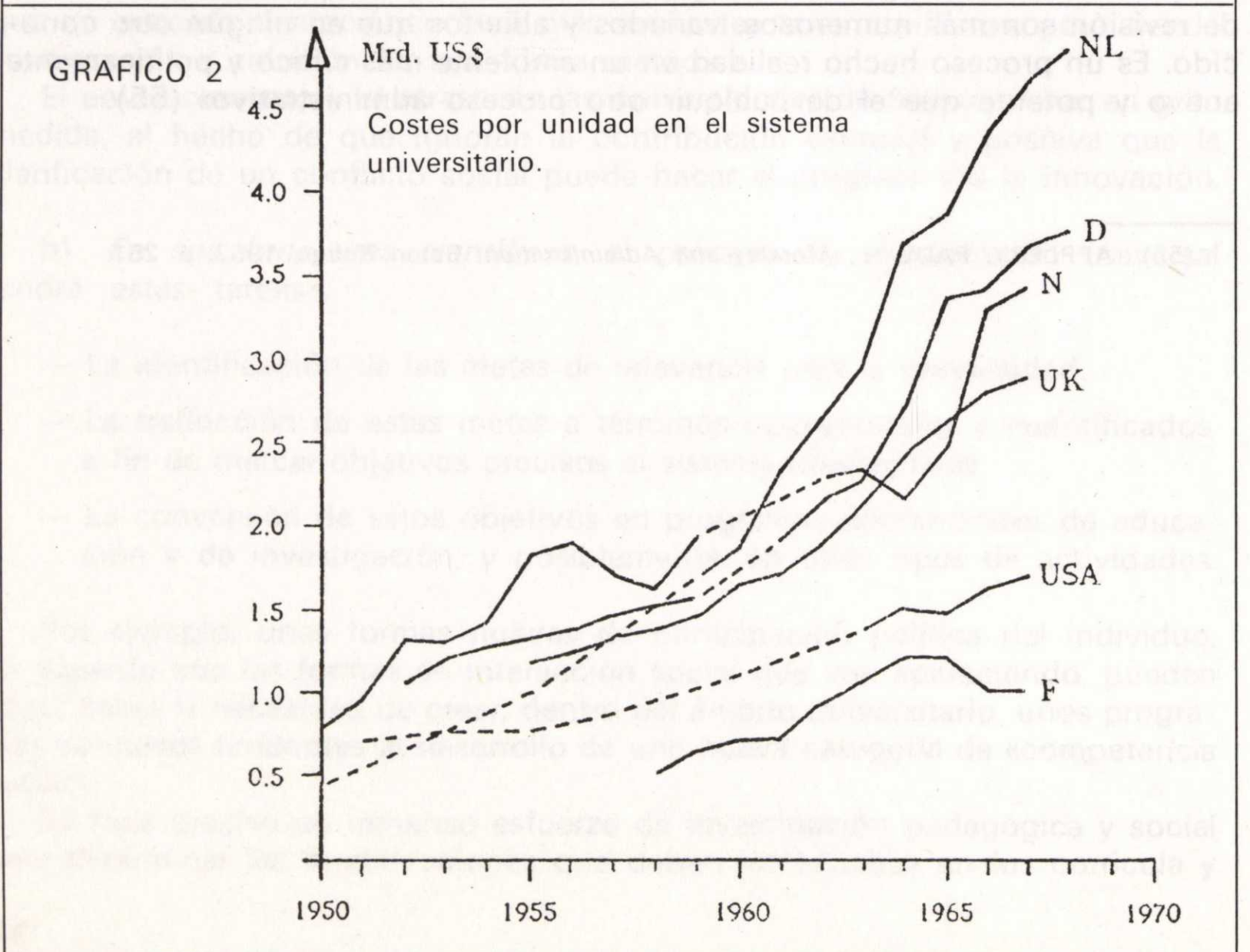
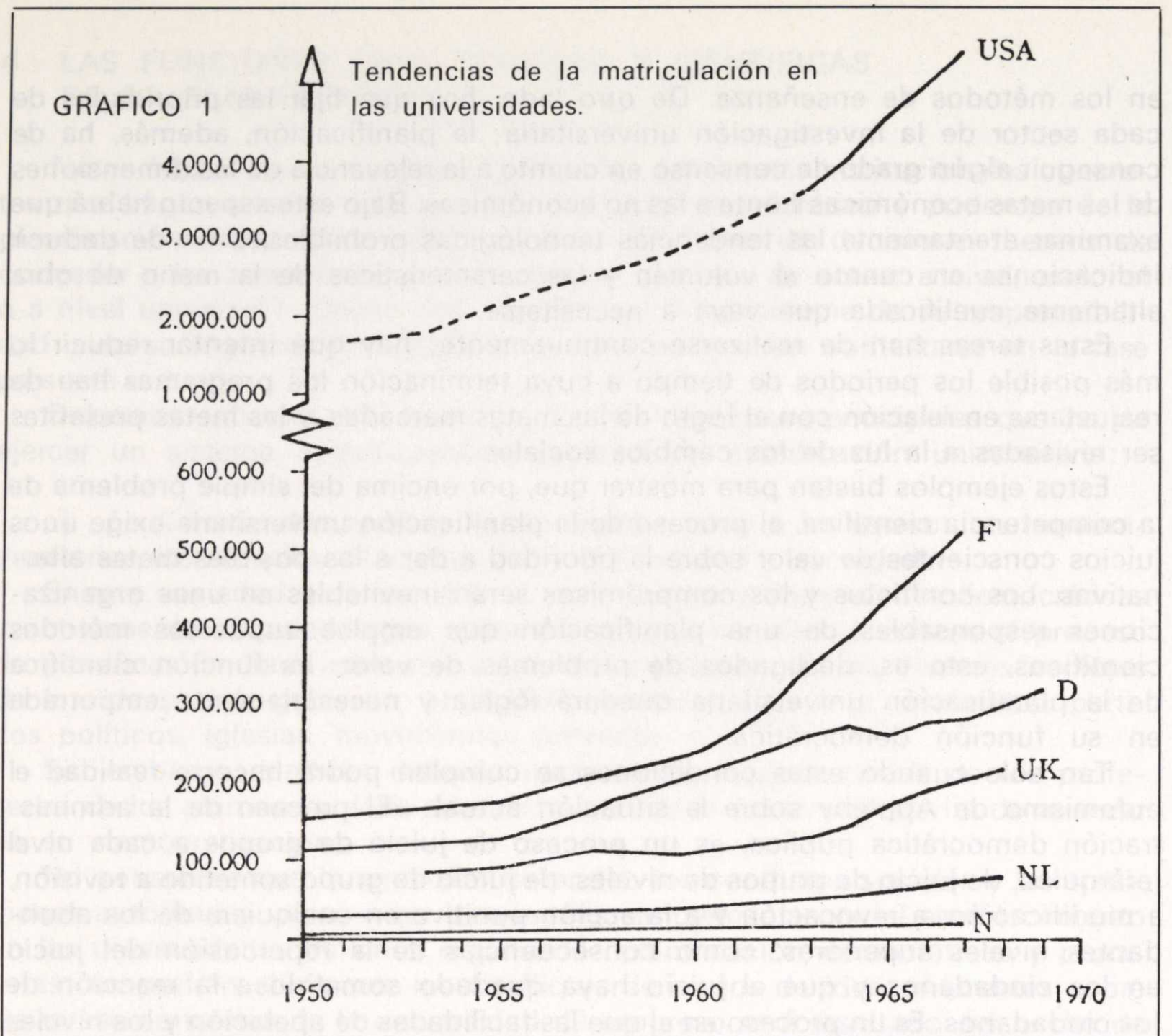


GRAFICO 3

Tendencias en ratios profesor-alumno
(profesores por cada 1.000 alumnos).

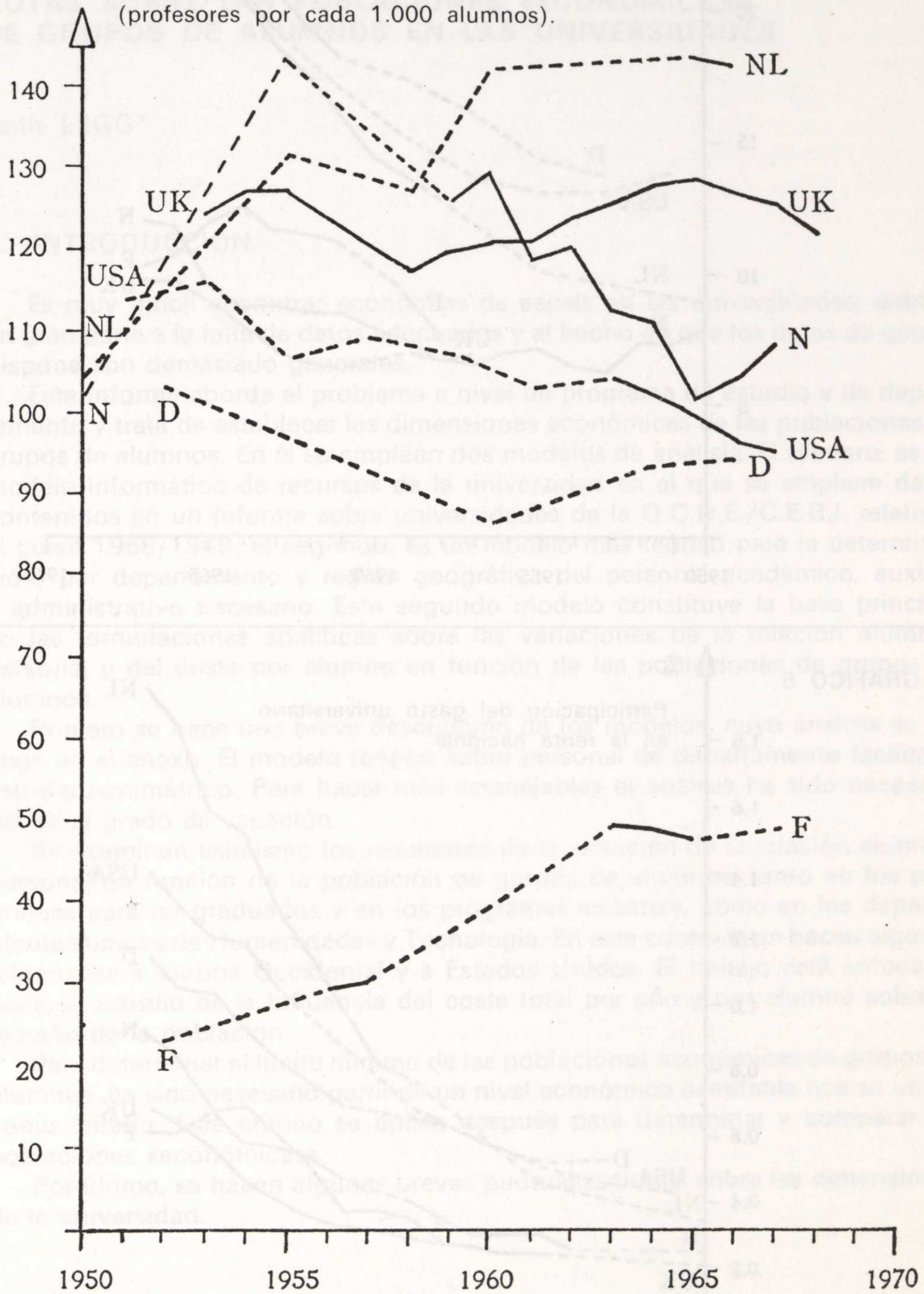


GRAFICO 4

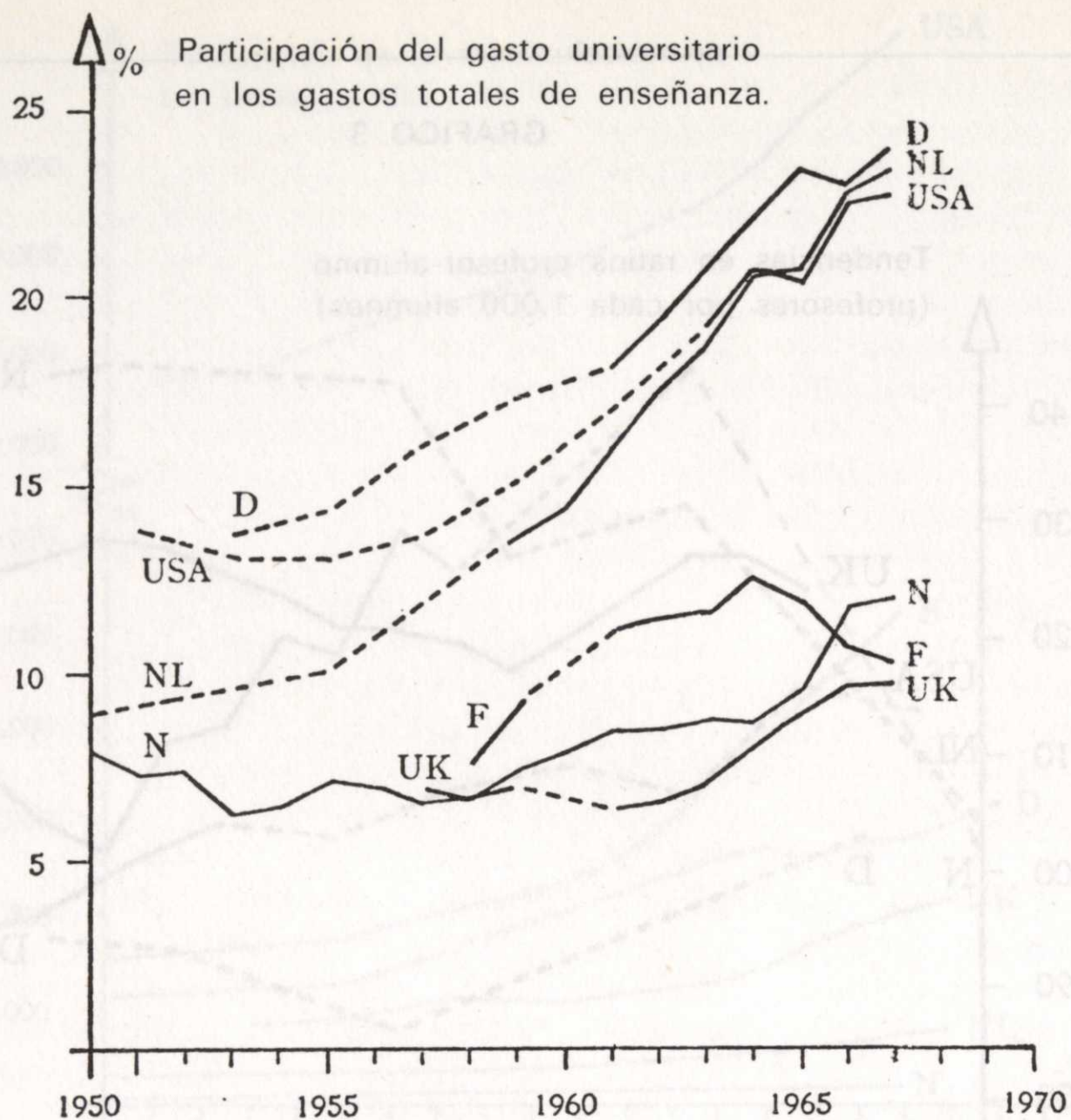
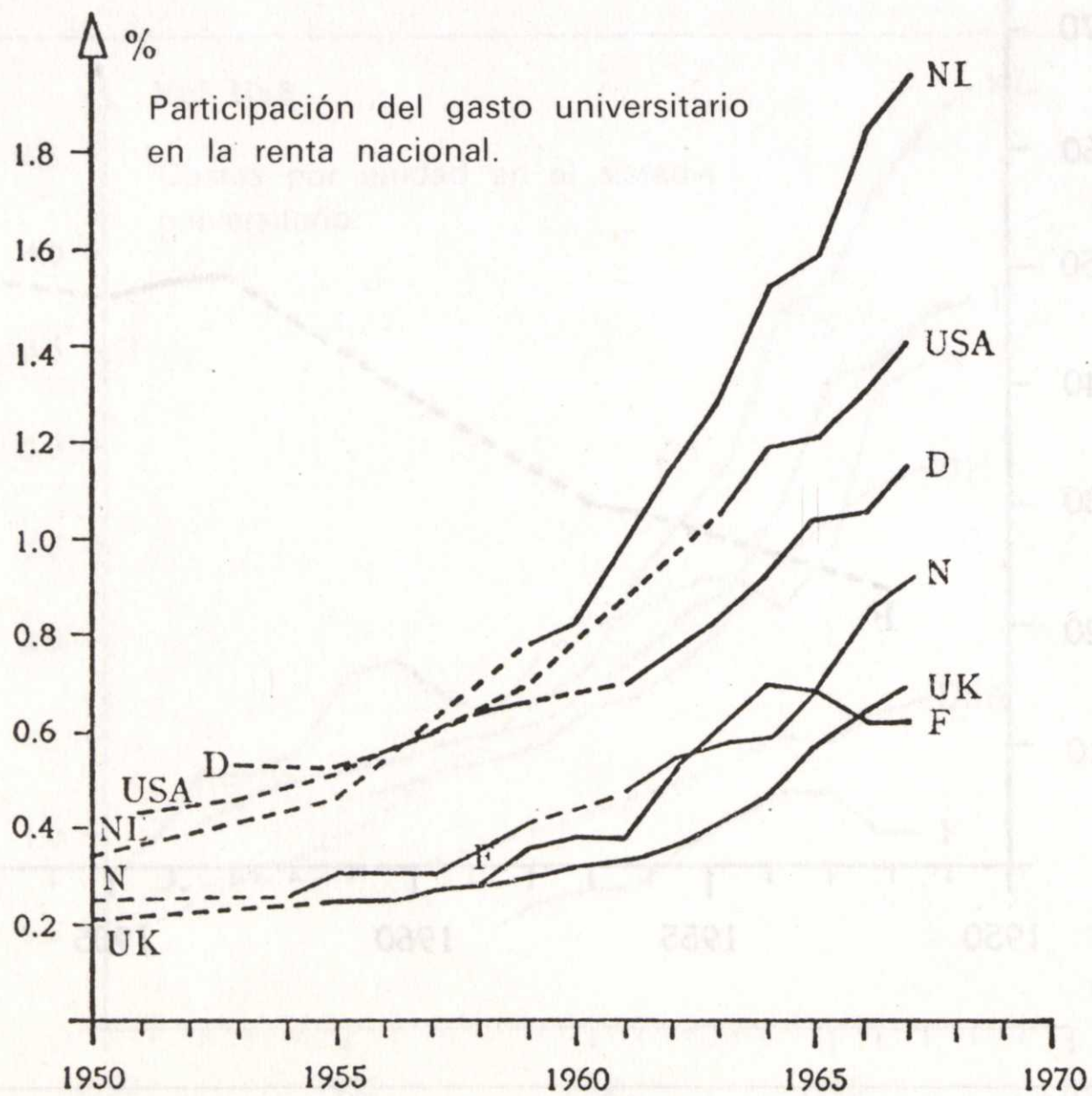


GRAFICO 5



NOTAS SOBRE LAS POBLACIONES «ECONOMICAS» DE GRUPOS DE ALUMNOS EN LAS UNIVERSIDADES

Keith LEGG*

1. INTRODUCCION

Es muy difícil encontrar economías de escala en las universidades, debido en gran parte a la falta de datos adecuados y al hecho de que los datos de que se dispone son demasiado generales.

Este informe aborda el problema a nivel de programa de estudio y de departamento y trata de establecer las dimensiones económicas de las poblaciones de grupos de alumnos. En él se emplean dos modelos de análisis. El primero, es un modelo informático de recursos de la universidad en el que se emplean datos contenidos en un informe sobre universidades de la O.C.D.E./C.E.R.I. relativos al curso 1968/1969. El segundo, es un modelo más teórico para la determinación, por departamento y región geográfica del personal académico, auxiliar y administrativo necesario. Este segundo modelo constituye la base principal de las formulaciones analíticas sobre las variaciones de la relación alumno/personal y del coste por alumno en función de las poblaciones de grupos de alumnos.

Primero se hace una breve descripción de los modelos, cuyo análisis se recoge en el anexo. El modelo teórico sobre personal de departamento facilita el estudio paramétrico. Para hacer más «manejable» el análisis ha sido necesario limitar el grado de variación.

Se examinan asimismo los resultados de la variación de la relación alumno/personal en función de la población de grupos de alumnos, tanto en los programas para no graduados y en los programas «master», como en los departamentos típicos de Humanidades y Tecnología. En este contexto se hacen algunas referencias a Europa Occidental y a Estados Unidos. El trabajo está enfocado, pues, al estudio de la influencia del coste total por año y por alumno sobre el tamaño de la población.

Para determinar el límite mínimo de las poblaciones económicas de grupos de alumnos, ha sido necesario partir de un nivel económico aceptable que se utiliza como criterio. Este criterio se aplica después para determinar y comparar las poblaciones «económicas».

Por último, se hacen algunas breves puntualizaciones sobre las dimensiones de la universidad.

* Asesor de la OCDE. Director del Politécnico de Hong Kong.

2. MODELO APROXIMADO GENERAL DE RECURSOS DE LA UNIVERSIDAD

Este modelo es en gran parte informático y procede de un análisis comparativo de datos de 15 universidades (Ref. 1) referentes a personal, alumnos, carga académica, áreas y costes. Dichos datos corresponden al informe de la O.C.D.E./C.E.R.I. para el curso 1968/1969. El modelo es sencillo: partiendo del input, «número de alumnos», de una asignatura de departamento, genera un output de unas 160 relaciones sobre personal, costes y áreas.

El modelo completo se describe en forma de bloques en la figura 1 y está determinado por un conjunto de ecuaciones lineales —las economías de escala y otras alineadas no parecen ser significativas en los elementos constituyentes—. Las constantes del modelo fueron calculadas para tres regiones geográficas: Reino Unido, Estados Unidos y Europa, y para una universidad media internacional. Estas constantes pueden calcularse partiendo de los datos disponibles de la propia institución.

El modelo puede emplearse para fines de planificación y previsión, para la realización de estudios comparativos interinstitucionales e internacionales o para una realización de estudio particular (empleando siempre las ecuaciones apropiadas). Probablemente, su mayor utilidad consiste en la ayuda que puede prestar a las instituciones para la implantación de sus propios sistemas de información a la dirección.

El modelo ha sido programado por ordenador, presentándose en la figura 2 algunos resultados representativos del cálculo relativo a una universidad holandesa en comparación con la universidad media internacional.

3. MODELO DE NECESIDADES DE PERSONAL PARA UN DEPARTAMENTO (ASIGNATURA)

Este modelo (referencia 1) representa básicamente un desarrollo generalizado, a nivel internacional, del método matemático utilizado por primera vez en Loughborough. La experiencia conseguida de su aplicación en Loughborough se ha incorporado a las formulaciones matemáticas, sobre todo en relación con la estimación del personal académico. El modelo emplea una metodología muy teórica para la estimación del personal académico, auxiliar y administrativo a nivel de departamento (asignatura). Desarrolla asimismo, un método de estimación de las necesidades de espacio auxiliar (tipo laboratorio). La formulación inicial trata de hacer flexible su aplicación a los distintos tipos de instituciones, y sus resultados pueden ser utilizados, en su conjunto, en el modelo general de la sección 2.

La estimación de las necesidades de personal académico ocupa la mayor parte del modelo, del cual se muestra en la figura 3 un diagrama de bloques. La parte izquierda de la figura muestra el método seguido, que consiste en una formulación secuencial de las ecuaciones. La parte derecha muestra su aplicación y exige la determinación de la información específica para una institución concreta. El procedimiento básico utilizado es el de la formulación matemática de un programa de estudio general dividido en tres niveles (básico, medio y superior). Así se evita la comparación de títulos y diplomas de distintos países y se hace posible un alto grado de flexibilidad en su aplicación.

La ecuación resultante, y en parte simplificada, para la estimación del personal académico de un programa de estudio general es la siguiente:

$$Sy = \frac{l_1}{h_1} \left[\frac{w_1}{w} + 0,625 (1 + u) \frac{w_2}{w} + 1,5 u \cdot \frac{w_3}{w} \right] \\ + \frac{s^1}{g_1 \cdot h_s} \left[\frac{w_1}{w} \cdot \frac{p_1}{y_1} + 0,625 \frac{w_2 p_2}{w y_2} (1 + v) + 1,5 \frac{w_3 p_3}{w y_3} v \right] \\ + \frac{1}{h_s} \left[0,625 \cdot p_{p2} + 1,125 p_{p3} \right] \dots\dots\dots (1)$$

Donde w_1, w_2, w_3 = número total de semanas lectivas en los niveles de estudio 1, 2, 3.

w = número de semanas del año lectivo de la universidad.

p_1, p_2, p_3 = número total de alumnos del programa de estudio en los niveles 1, 2, 3.

y_1, y_2, y_3 = número de años del programa en los niveles 1, 2, 3.

p_{p2}, p_{p3} = número total de alumnos en la fase de proyectos/tesis, en los niveles de estudio 2 y 3.

Los restantes parámetros varían de acuerdo con la materia de estudio y la región geográfica, según las tablas 1 y 2 siguientes:

DATOS PARAMETRICOS PARA LA CLASIFICACION POR ASIGNATURAS

TABLA 1

Clasificación por asignaturas	$\frac{1_1}{h_1}$	$\frac{s_1}{g_1 \cdot h_s}$	u	v	h_s
Ciencias puras	1,18	0,0525	0,636	2,100	
Tecnología/Ciencias aplicadas	1,44	0,513	0,778	1,789	
Ciencias Médicas	1,78	0,0602	0,669	1,292	
Humanidades y Arte	1,13	0,0281	0,752	1,887	
Educación	0,96	0,0283	0,760	1,629	
Ciencias sociales/Derecho	1,56	0,0250	0,744	1,652	
Totales	1,32	0,0423	0,747	0,491	11,58

Solamente se indica el valor total, pues es el que mejor sirve a los términos de la ecuación proyectos/tesis/investigación.

FACTORES PONDERADOS DE LA REGION GEOGRAFICA

TABLA 2

REGION \ FACTOR APLICADO A	$\frac{1_1}{h_1}$	$\frac{s_1}{g_1 \cdot h_s}$	u	v	h_s
Estados Unidos	0,84	0,86	0,82	1,14	1,08
Reino Unido	0,69	1,40	1,19	1,21	1,00
Europa: CEE y Escandinavia	0,91	0,79	1,15	0,99	0,98
Europa: Otros	1,79	1,26	0,99	0,80	0,77

Modo de empleo: El valor de v en Humanidades para Europa (Otros) es:

$$1,887 \times 0,80 = 1,51$$

El programa general sirve después de base para el desarrollo de programas concretos, por ejemplo, grados básico y superior, cursillos, investigación, etc. (véase Anexo, sección A.3). La atención a los departamentos (o asignaturas) se introduce en el modelo a través de factores de distribución. Estos factores se han analizado en detalle y constituyen una notable mejora respecto al anterior trabajo de Loughborough. En la figura 3 se indican los elementos más importantes incluidos en ellos.

La metodología es, por supuesto, aplicable a cualquier institución que utilice sus propios datos para simplificar las ecuaciones. La parte izquierda de la figura 3, muestra los pasos del procedimiento, desde el input «número de alumnos» hasta el output «personal académico».

La estimación del personal auxiliar de departamento se determina en función del personal académico total y del área auxiliar total (tipo laboratorio). Se obtienen así relaciones lineales aceptables, dependiendo más de la asignatura que de la región geográfica. Los resultados se presentan en forma de ecuaciones, como se expone seguidamente.

Las necesidades totales del personal auxiliar de departamento son:

$$D_s = d_1 \cdot \alpha s_u \cdot 6,1 [(D_A - S_H) + \omega \cdot S_H] + 0,07 \cdot D_A \quad (2)$$

donde α = relación alumno/personal para la universidad en conjunto.

D_A = personal académico de departamento.

S_H = personal de departamento necesario para el nivel superior, de investigación o análogo.

ω = relación área auxiliar del nivel superior/área auxiliar del nivel básico, por alumno.

Los demás parámetros varían según los grupos de disciplinas, según se especifica en las siguientes tablas 3 y 4:

TABLA 3

GRUPO	d_1	ω
1	0,00855	2,26
2	0,00647	2,18
3	0,00444	2,80
4	0,00892	2,26

TABLA 4

RAMAS	
Ciencias puras	0,72
Arquitectura	0,30
Tecnología	1,04
Ciencias Médicas	1,20
Agricultura	0,95
Humanidades	0,03
Arte	0,05
Educación	0,14
Derecho	0,01
Ciencias Sociales	0,15

Donde los grupos son:

1. Ciencias puras.
2. Ciencias aplicadas y Tecnología.
3. Arte/Ciencias Sociales.
Derecho/Matemáticas/Educación.
4. Ciencias médicas.

Para la resolución de las ecuaciones deben conocerse los datos sobre el área auxiliar y la cifra de personal académico. Esta última, puede obtenerse fácilmente del análisis expuesto más arriba. El área auxiliar puede obtenerse ampliando el trabajo iniciado en Loughborough sobre necesidades de espacio. Esta ampliación se ha introducido en la ecuación (2) y constituye al mismo tiempo un método de estimación del área auxiliar —útil per se— y un medio de resolución de la ecuación del personal auxiliar.

La estimación del personal administrativo de departamento se hace en función del personal académico y del personal auxiliar. Este punto se comprobó por reducción, presuponiendo que la relación era lineal. Para la estimación del personal administrativo se empleó la siguiente fórmula:

$$D_D = 0,178 \cdot D_A + 0,085 \cdot D_S \dots\dots\dots (3)$$

El factor dominante es la cifra de personal académico de departamento. El método no parece particularmente sensible a las variaciones regionales o a las asignaturas, lo que contribuye a simplificar las cosas. El análisis puede ampliarse hasta modificar la ecuación para obtener una distribución del personal académico en catedráticos, profesores, etc.

4. VARIACION DE LA RELACION ALUMNO/PERSONAL EN FUNCION DE LAS POBLACIONES DE GRUPOS DE ALUMNOS.

4.1. En general

El modelo teórico de la sección 3 puede utilizarse para analizar la variación de la relación alumno/personal en función de la población de grupos de alumnos para diferentes programas de estudio (nivel básico, niveles superiores) y para departamentos enteros. El modelo acepta variaciones en las regiones geográficas (por ejemplo, Europa Occidental, Estados Unidos, Reino Unido).

Tanto el método como las ecuaciones se exponen en las secciones A.1 a la A.3 del anexo A. Los resultados, en las figuras 4 a la 7.

Más abajo se determina el alcance del análisis y se comentan los resultados.

4.2. Programas para no graduados

4.2.1. *Programas de estudio en el Reino Unido*

En la figura 4 se representa la relación alumno/personal en los programas para no graduados de dos disciplinas muy distintas, Humanidades y Tecnología, en función de las poblaciones de alumnos. Las ecuaciones correspondientes se exponen en el anexo A, sección A.1 (a) con la numeración (A.2) y (A.3). Los programas son los normales de tres años del Reino Unido, en el programa de Tecnología se supone una pérdida del 10 por 100 en el primer año y de un 5 por 100 en el segundo año; en el de Humanidades no se suponen pérdidas. (Los efectos de una pérdida moderada, de hecho son pequeños).

Las curvas de la figura 4, reflejan una relación alumno/personal, más alta en los programas de Humanidades que en los de Tecnología. No obstante, las dos curvas muestran una fuerte disminución de esa relación en las poblaciones de alumnos pequeñas, lo que representa una importante deseconomía de escala. Se vé claro que esa deseconomía es una función de la forma de las curvas y que, en términos generales, el límite óptimo de la población del grupo es similar en Humanidades y en Tecnología. Probablemente, ocurre lo mismo en otras disciplinas, ya que éstas suelen estar entre las dos curvas señaladas en la figura 4.

4.2.2. *Comparación a nivel internacional*

Las curvas de la figura 5, referidas únicamente a programas de Tecnología, son similares a las del apartado 4.2.1. Con ellas pueden establecerse comparaciones entre el programa de 4 años que se cursa para obtener el título básico en los Estados Unidos, el de 5 años de Europa Occidental y el programa análogo del Reino Unido. El análisis correspondiente a Estados Unidos y Europa Occidental está expuesto en las Secciones A.1 (b) y (c) y en las ecuaciones (A.5), (A.7) (A.8) respectivamente. La relación alumno/personal es más alta para Estados Unidos y Europa Occidental que para el Reino Unido, debido a la mayor importancia dada en este país a las tareas de tutoría que a las de clase. La forma de las curvas son también aquí similares y muestran la misma deseconomía que en el apartado 4.2.1. con las poblaciones pequeñas de alumnos. Sin embargo, el límite óptimo de población es claramente más alto en Estados Unidos y

Europa Occidental que en el Reino Unido debido a la distinta importancia que se da a las tareas de tutoría y a las de clase. En la figura 5 se ha querido reseñar también el efecto de pérdida de alumnos en Europa Occidental, donde las pérdidas el primer año son a menudo altas. Se ha puesto una pérdida del 30 por 100 para el primer año y de un 5 por 100 para el segundo; con todo, el efecto es pequeño si se le compara con el supuesto de ausencia de pérdidas.

4.3. Programas «master» para graduados

En la figura 6 se ha representado la relación alumno/personal en los programas «master» para graduados en Humanidades y Tecnología en el Reino Unido y sólo Tecnología en Estados Unidos, en función de las poblaciones de alumnos. Las ecuaciones correspondientes se exponen en el anexo A, Sección A.2 (a) y (b) con la numeración (A.10) - (A.13) respectivamente.

Los programas son los normales para la obtención del grado de «master»: un año en el Reino Unido y dos en los Estados Unidos, suponiendo que no hay pérdidas.

Como era de esperar, en todos los casos la relación alumno/personal es mucho menor que en los programas para no graduados. No obstante, tienen la misma forma y también muestran deseconomías con poblaciones pequeñas de alumnos. En el caso del Reino Unido, el límite óptimo de las poblaciones es similar en Humanidades y en Tecnología, mientras que en Estados Unidos el límite es más alto, por las razones expuestas en el apartado 4.2.2.

4.4. Los departamentos en el Reino Unido

Después de haber analizado por separado los programas de estudio, hay que estudiar la relación alumno/personal en un departamento físico. Los departamentos tienen, evidentemente, un gran número de funciones, que se distribuyen en unos de forma diferente que en otros. Aquí se han elegido dos departamentos típicos, cuyo análisis se expone en la sección A.3 del anexo A. Los dos departamentos pertenecen a las áreas de Tecnología y Humanidades, y se supone que en ellos se imparten un programa de grado básico para no graduados y un programa «master», así como cursillos y programas de investigación. El programa de Tecnología para no graduados es del tipo sandwich (2-1-1 años) e incluye prácticas en empresas. El programa «master» y las prácticas de investigación abarcan el 20 por 100 de los alumnos del programa para no graduados, los cursillos equivalen a una cuarta parte de las semanas del programa «master».

La ecuación básica del modelo teórico de la sección 3 está comprendida en la ecuación (A.14) del anexo A, y las correspondientes ecuaciones alumno/personal en las ecuaciones (A.16) y (A.18). Estas últimas están registradas en la figura 7 y presentan la relación alumno/personal para los departamentos de Humanidades y Tecnología.

La figura 7 muestra que las curvas de departamento, en su conjunto, tienden a reducir las diferencias entre los valores absolutos de la relación alumno/personal de los programas para no graduados. Las formas, sin embargo, son similares, como lo es el límite óptimo de las poblaciones de alumnos por departamento, tanto en Humanidades como en Tecnología.

De aquí puede deducirse que el límite óptimo de la población de alumnos no es, en el Reino Unido, especialmente sensible a la asignatura. Debe observarse, asimismo, que la mayor influencia la ejerce el programa para no graduados, aunque evidentemente, existe una relación limitativa óptima entre las poblaciones de los programas para no graduados y para graduados, para un nivel determinado de economía.

5. COSTES MEDIOS DE DEPARTAMENTO EN EL REINO UNIDO POR ALUMNO Y AÑO

El análisis de la relación alumno/personal de la sección 4, nos lleva lógicamente a considerar el coste por alumno en función del tamaño de la población del grupo. El modelo teórico de la sección 3 y el modelo informático de la sección 2 ofrecen un método de cálculo aproximado de los costes de departamento por alumno y año, en función de las poblaciones de alumnos del departamento. El correspondiente análisis se expone en la sección A.4 del anexo A, y representa en esencia, una estimación del coste total de personal, incluidos el personal académico, el auxiliar (es decir, el personal técnico) y el administrativo. Las correspondientes ecuaciones están expuestas en el anexo A, ecuación (A.14) y en la sección 3, ecuaciones (2) y (3).

El análisis está referido a los dos departamentos de Humanidades y Tecnología del Reino Unido examinados en la sección 4.3: el correspondiente coste por alumno está expuesto en el anexo A, ecuaciones (A.24) y (A.28). Estas se recogen en la figura 8 en relación con la población total de alumnos del departamento. Esta misma figura muestra también la conocida diferencia de coste por alumno entre Humanidades y Tecnología. Sin embargo, se hace otra vez patente que pueden darse importantes deseconomías con poblaciones pequeñas de departamento y que el límite óptimo es, por lo general, similar en Humanidades y Tecnología.

El coste total de departamento puede obtenerse integrando las curvas de la figura 8. Esta integración, para el departamento de Tecnología, viene dada por la línea punteada, que es casi recta como consecuencia natural del alto coste por alumno asociado con las poblaciones pequeñas y que demuestra cómo el conjunto puede encubrir los efectos de escala.

Como muestra de la magnitud de las deseconomías de las pequeñas poblaciones, consideremos el siguiente ejemplo:

Consideremos 10 departamentos de Tecnología con 50 alumnos cada uno.

Coste por alumno según la figura 8 = 920 libras.

Coste total para los 10 departamentos (500 alumnos) = 460.000 libras.

Pero para UN departamento de Tecnología de 500 alumnos resulta:

Coste total = 293.000 libras.

Coste por alumno según la figura 8 = 586 libras.

De esta forma, agrupando a los alumnos en un departamento, se ahorrarían 167.000 libras —equivalentes a otros 285 alumnos—. Si se repite este cálculo

para 500 alumnos en 5 departamentos, se ahorrarían 67.000 libras —equivalentes a 114 alumnos—. ¿Quién no sabe en el Reino Unido de algún departamento con menos de 100 alumnos?

En realidad, los costes totales por alumno son más altos que los mostrados en la figura 8, debido a los gastos universitarios y al costo de las inversiones; estas mismas curvas deben hacer ver la necesidad de racionalizar las poblaciones de grupos de alumnos, especialmente en Tecnología y Ciencias.

6. POBLACIONES «ECONOMICAS» DE GRUPOS DE ALUMNOS

6.1. Niveles «económicos» aceptables

Las figuras 4 y 8 muestran la naturaleza de las deseconomías de las pequeñas poblaciones, al mismo tiempo que señalan el límite teórico al tamaño de los grupos de alumnos. Sin embargo, para poder establecer con más precisión el límite, es necesario establecer un nivel económico aceptable. Como la forma de las curvas tiene importancia en nuestro caso, sus incrementos deberían definir más claramente el límite del tamaño del grupo. Este punto puede analizarse de la siguiente manera:

En el anexo A vemos que la ecuación general simplificada, que expresa la relación alumno/personal, tiene la forma:

$$\lambda = \frac{1}{\frac{k_1}{P_1} + k_2} \quad (4)$$

en la que la población total del grupo es:

$$P_T = k_3 \cdot p_1 \quad (5)$$

Diferenciando (4) y tomando (5) da:

$$\frac{d\lambda}{dP_T} = \frac{\lambda^2 \cdot k_4}{P_T^2} \quad (6)$$

donde $k_4 = k_1 \cdot k_3$.

La ecuación (6) describe el incremento de la relación alumno/personal en función de la población total del grupo.

En la figura 9 está trazada la ecuación (6) respecto a la población del grupo de programas de Tecnología y Humanidades para no graduados (de la figura 4). Estas curvas definen más exactamente el punto de partida del incremento, del más bajo al más alto. En la misma figura se han marcado los niveles del 10 por 100 y del 15 por 100 de la relación alumno/personal con una población de 600 alumnos (de la figura 4). Para ambas curvas, estos niveles del 10 por 100 y del 15 por 100 parecen márgenes satisfactorios sobre los que se pueden basar niveles económicos aceptables; han sido empleados en las figuras 4 a la 8, a fin de establecer más exactamente el límite de la población del grupo de alumnos.

6.2. Poblaciones «económicas» de alumnos

Los niveles del 10 por 100 y del 15 por 100 establecidos en la sección 6.1 están representados en las figuras 4 a la 8 y resumidos en la figura 10. Comentamos seguidamente estos resultados.

Programas para no graduados

Los programas del Reino Unido presentan un límite de las poblaciones de no graduados, que varían de 150 a 193 (es decir, unos ingresos anuales de 50-60) al nivel del 10 por 100, y de 108-136 al nivel del 15 por 100.

Para Europa Occidental, las poblaciones aumentan hasta 360 al nivel del 10 por 100 y 280 al nivel del 15 por 100.

Para Estados Unidos estas cifras están entre el Reino Unido, y Europa Occidental, siendo de 27 y 214 al nivel del 10 por 100 y 15 por 100 respectivamente.

Programas «master» para graduados

Los programas «master» del Reino Unido presentan un límite de las poblaciones de graduados, de 22 y 18 ó 19 al nivel del 10 por 100 y 15 por 100 respectivamente. La diferencia entre Humanidades y Tecnología es muy pequeña.

Para Estados Unidos, las cifras son, aproximadamente, el doble, con poblaciones de 48 al nivel del 10 por 100.

Departamentos

Allí donde se desarrollan un gran número de funciones, como es el caso de un departamento, la asignatura no parece tener gran importancia, y tanto para Humanidades como para Tecnología el límite de las poblaciones es muy similar. Al nivel del 10 por 100 son casi idénticas: 190.

Coste por alumno

Los costes son ligeramente superiores a los correspondientes a la relación alumno/personal del departamento. El límite de las poblaciones es un promedio de Humanidades y Tecnología, con 197 alumnos al nivel del 10 por 100 y 146 al nivel del 15 por 100.

Límite óptimo de la relación de graduados

En la figura 10 se indica el cociente de las poblaciones de graduados/no graduados. Para el Reino Unido los cocientes son: para Humanidades, el 11,4 por 100 y el 13,2 por 100 para el nivel del 10 por 100 y del 15 por 100 respectivamente, y para Tecnología, un 13 por 100 más altos. En Estados Unidos, estos valores son algo más altos para Tecnología: el 18 por 100 - 20 por 100.

Estas cifras indican que en el Reino Unido el límite de la relación para los programas de graduados, es aproximadamente del 15 por 100.

En general

De estas cifras se desprenden que las poblaciones totales por departamento deberían ser de 150 - 200 alumnos para resultar razonablemente «económicas». De esta cifra total, un 20 - 25 por 100 correspondería a graduados (programas «master» y de investigación).

6.3. Consideraciones sobre la dimensión de la universidad

La conclusión más importante que podemos sacar de este trabajo es la de que se pueden lograr economías cuidando de que tanto los programas de estudio, como los departamentos, tengan una población adecuada. Esto quiere decir que, desde el punto de vista de los costes, la dimensión global de la universidad debería estar determinada por el número de programas «económicos» en los distintos niveles que en ella se imparten es decir, por el número de niveles de estudio y el número de asignaturas. Así pues, parece que la dimensión de la universidad (y posiblemente de la facultad) está influida por factores, tales como la eficacia de la estructura y organización, de las comunicaciones, del contacto social, de las necesidades geográficas y específicas, etc., siempre que las poblaciones de programa y/o departamento sean «económicas».

En la mayoría de los países, las universidades se han estabilizado en un promedio de unas seis facultades, aunque existe más variación en cuanto al número de departamentos y programas de estudio.

•Suponiendo un promedio de seis departamentos por facultad en el Reino Unido y tomando un límite de población de 200 alumnos por departamento (propuesto en la sección 6.2), una universidad «económica» tendría unos 7.200 alumnos; con el mismo número de facultades y departamentos, el tamaño «económico» para Europa y Estados Unidos sería de unos 10.000 y 13.000 alumnos respectivamente.

Quizá resulte interesante señalar (véase referencia 2) que el promedio de la Universidad de Estados Unidos, según un breve informe, era de 12.640 alumnos distribuidos en 63 departamentos; es decir, 201 alumnos por departamentos.

7. CONCLUSIONES

7.1. En las universidades pueden lograrse importantes economías, cuidando de que las poblaciones de alumnos tengan un límite mínimo, tanto desde el punto de vista de los programas de estudio, como de los departamentos. Basándonos en costes aproximados de departamento por año y alumno, *un* departamento de Tecnología con 500 alumnos, costaría 67.000 libras menos que *cinco* departamentos de 100 alumnos: y esa cifra equivale a 114 alumnos.

7.2. El límite de las poblaciones de grupos de alumnos no parece especialmente sensible a la naturaleza de las disciplinas, ni a las pérdidas de alumnos. No obstante, desde un punto de vista internacional, varía considerablemente, debido a la distinta importancia dada a las tareas de clase y a las de tutoría.

- 7.3. El límite mínimo de las poblaciones de alumnos de los departamentos universitarios del Reino Unido varía de unos 140 a 200 alumnos. Las poblaciones correspondientes de Europa Occidental y Estados Unidos son, respectivamente, un 100 por 100 y un 50 por 100 más altas.
- 7.4. El límite mínimo de la relación entre las poblaciones de graduados/no graduados por programas de estudio es en el Reino Unido de 0,11 a 0,18 aproximadamente. La cifra de 0,11 es aplicable a Arte y Humanidades, y la de 0,18 a Ciencias y Tecnología. En Estados Unidos, estas relaciones son un 20 por 100 más altas.
- 7.5. Suponiendo unas poblaciones de alumnos «económicas» la dimensión de la universidad vendrá determinada más por factores de organización y sociales, que por factores económicos. En todo caso, a tenor del promedio normal de facultades por universidad y de departamento por facultad, el tamaño «económico» de la universidad en el Reino Unido deberá ser de unos 7.200 alumnos.
- Los valores correspondientes a Europa occidental y Estados Unidos son de 10.000 y 13.000 alumnos, respectivamente.

8. BIBLIOGRAFIA - REFERENCIAS

- 8.1. LEGG, K.L.C., «Estudios Comparativos de costes y recursos de Universidades». CERI/OCDE, Informe Técnico núm. CERI/IM/71.39, octubre 1971.
- 8.2. LEGG, K.L.C., «Breve reseña y análisis de algunas universidades del Canadá y Estados Unidos». CERI/OCDE, Informe núm. CERI/IM/70.12, Parte III, septiembre 1970.

FIGURA 1

MODELO GENERAL INFORMATICO PARA LA UNIVERSIDAD

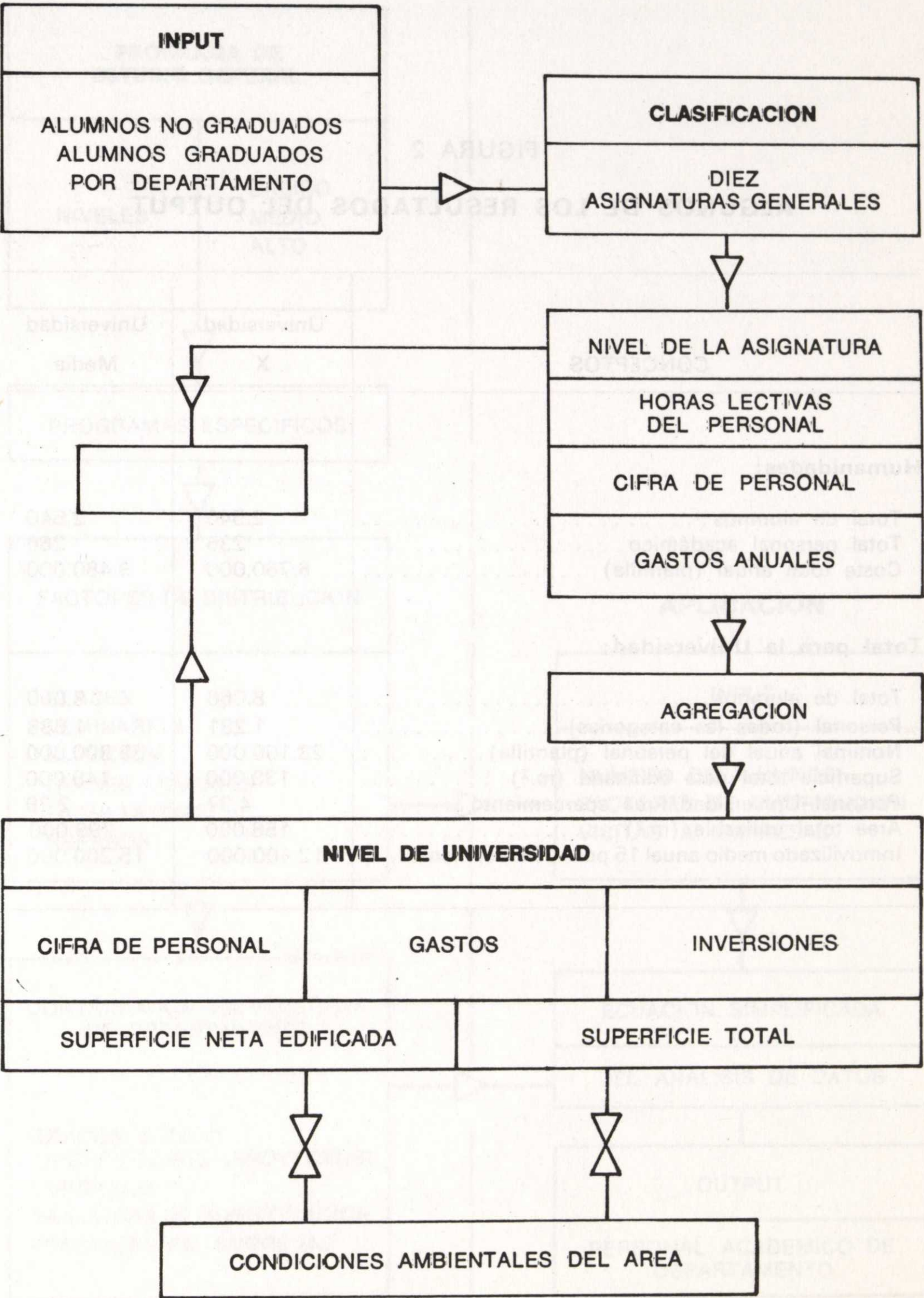


FIGURA 2

ALGUNOS DE LOS RESULTADOS DEL OUTPUT

CONCEPTOS	Universidad X	Universidad Media
Humanidades:		
Total de alumnos.....	2.540	2.540
Total personal académico.....	235	266
Coste total anual (plantilla).....	6.760.000	9.480.000
Total para la Universidad:		
Total de alumnos.....	8.060	8.060
Personal (todas las categorías).....	1.281	1.688
Nominal anual del personal (plantilla).....	23.100.000	38.900.000
Superficie total neta edificada (m. ²).....	139.000	149.000
Personal Universidad/Area aparcamiento.....	4,37	2,29
Area total utilizable (m. ²).....	158.000	299.000
Inmovilizado medio anual 15 por 100 crecimiento....	12.400.000	15.200.000

FIGURA 3

MODELO DE PERSONAL ACADEMICO DE DEPARTAMENTO

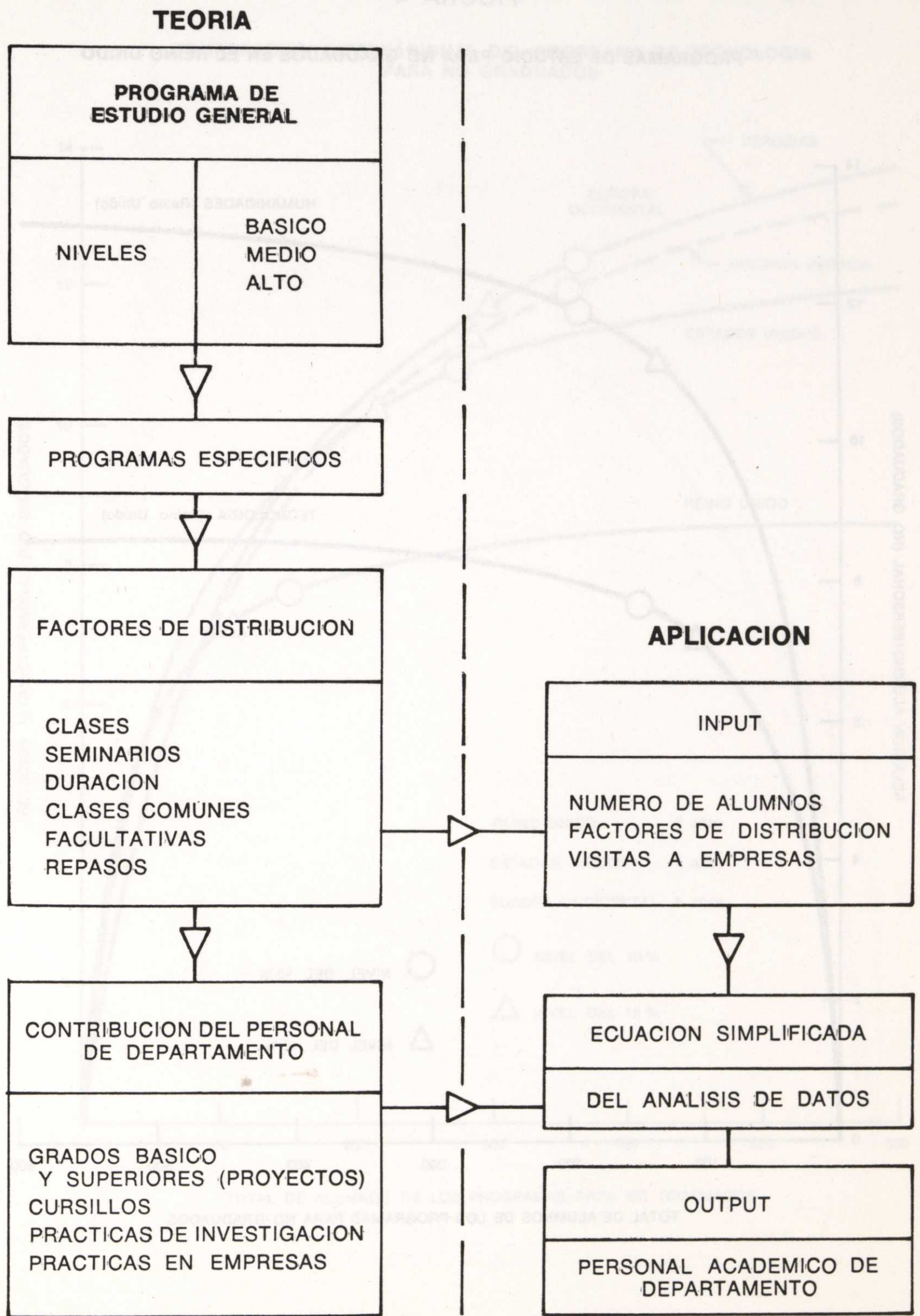


FIGURA 4

PROGRAMAS DE ESTUDIO PARA NO GRADUADOS EN EL REINO UNIDO

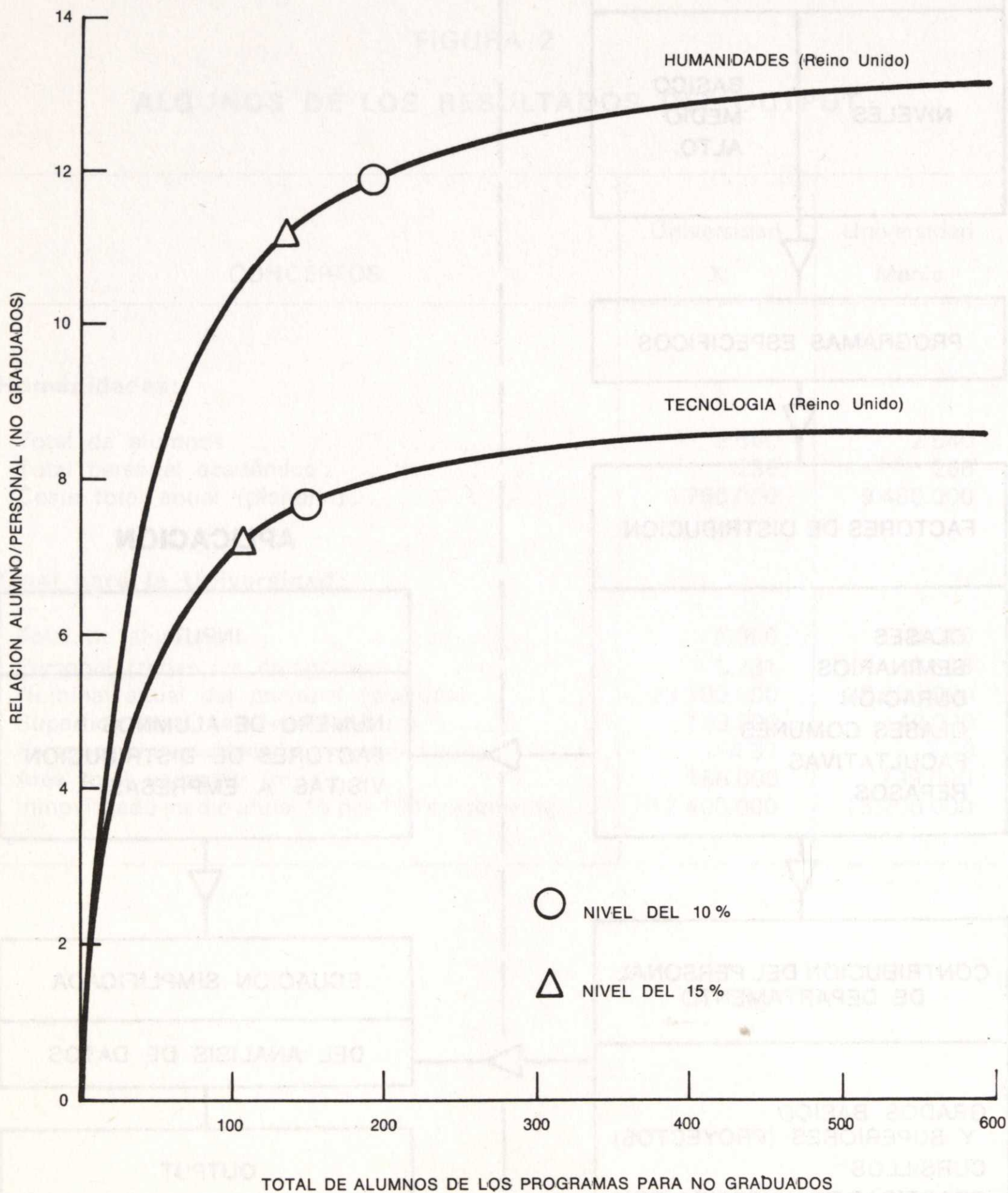


FIGURA 5

COMPARACION INTERNACIONAL DEL PROGRAMA DE TECNOLOGIA
PARA NO GRADUADOS

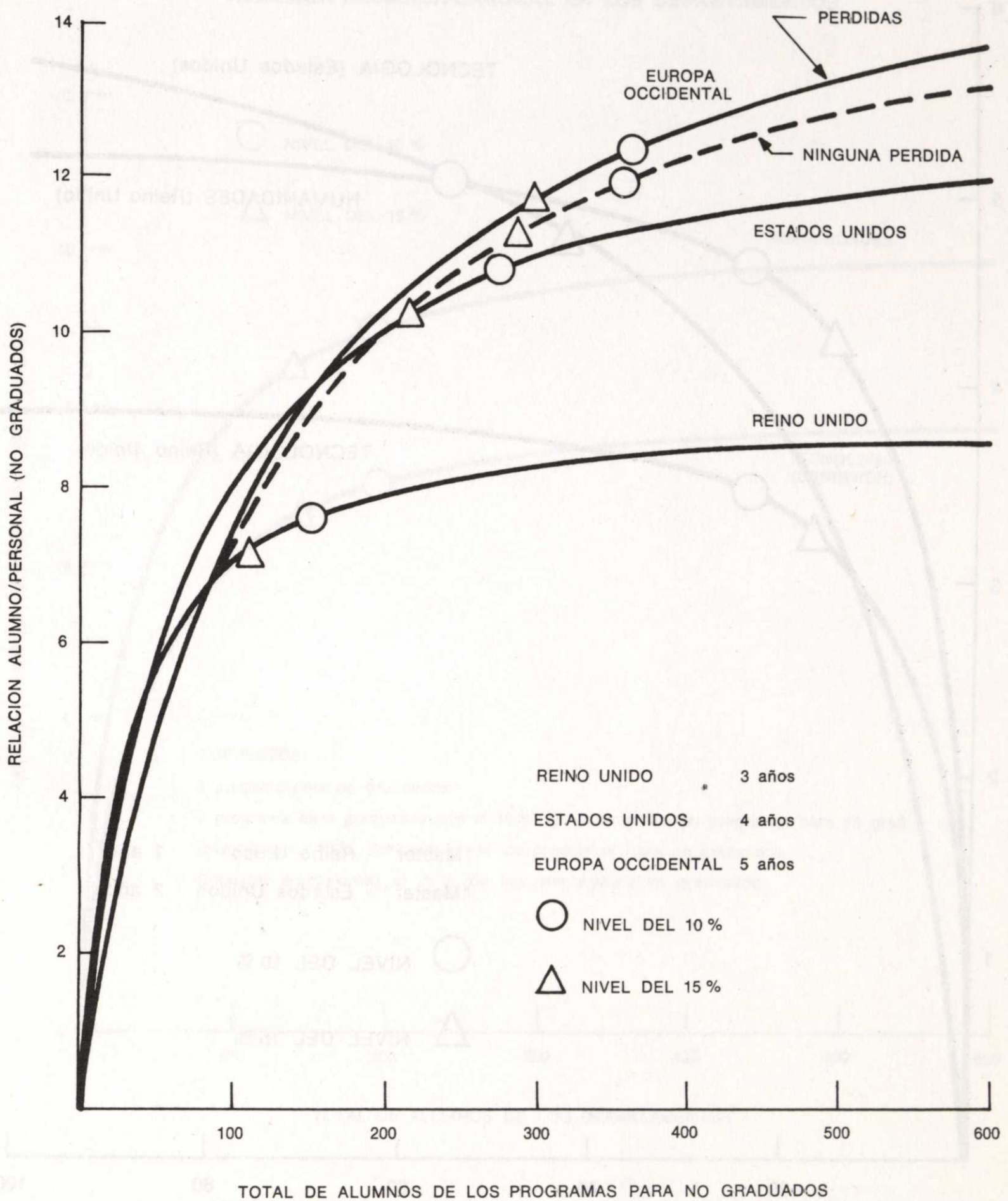


FIGURA 6

PROGRAMAS "MASTER" DEL REINO UNIDO Y DE ESTADOS UNIDOS

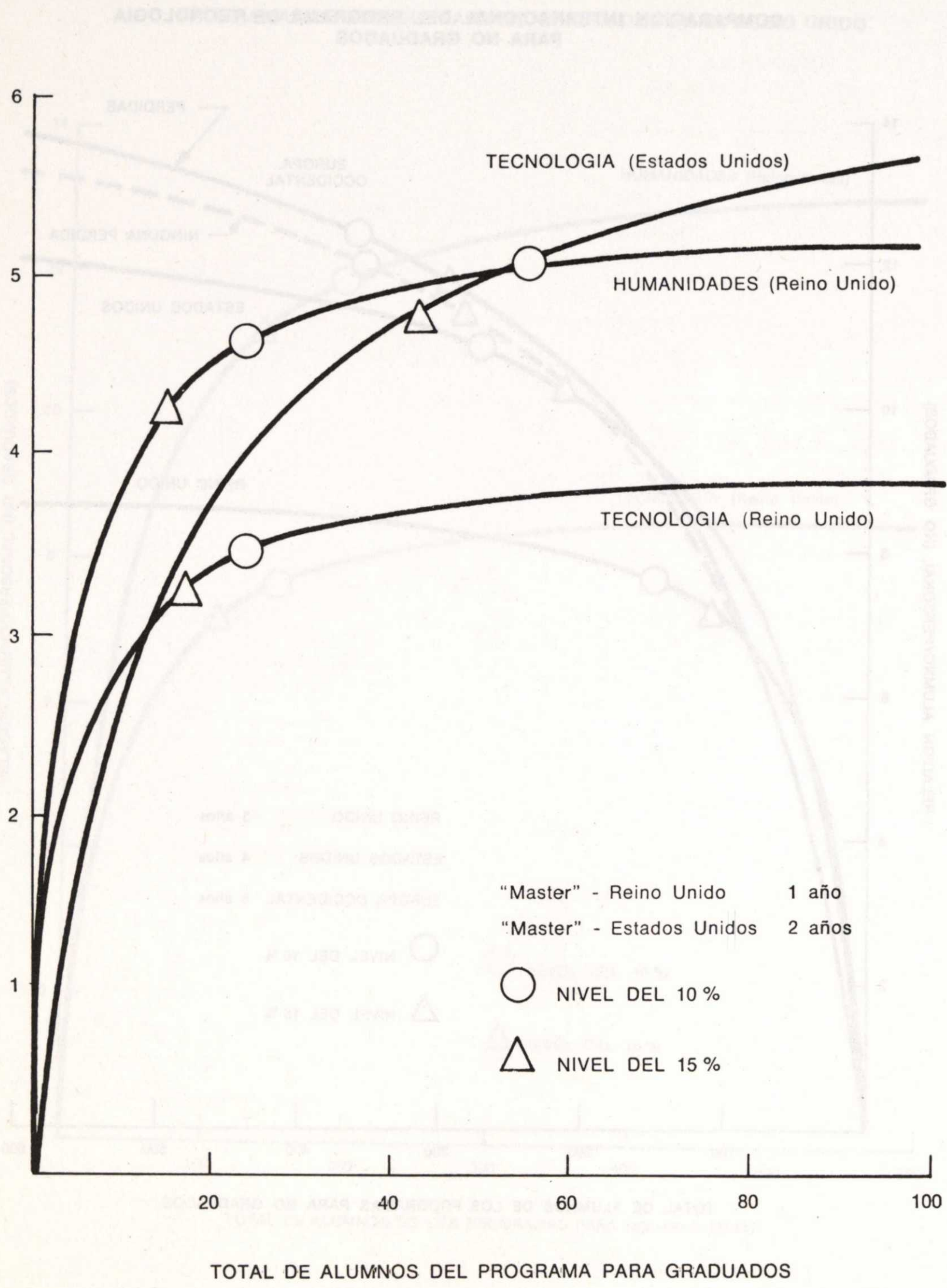


FIGURA 7

RELACION ALUMNO/PERSONAL EN LOS DEPARTAMENTOS

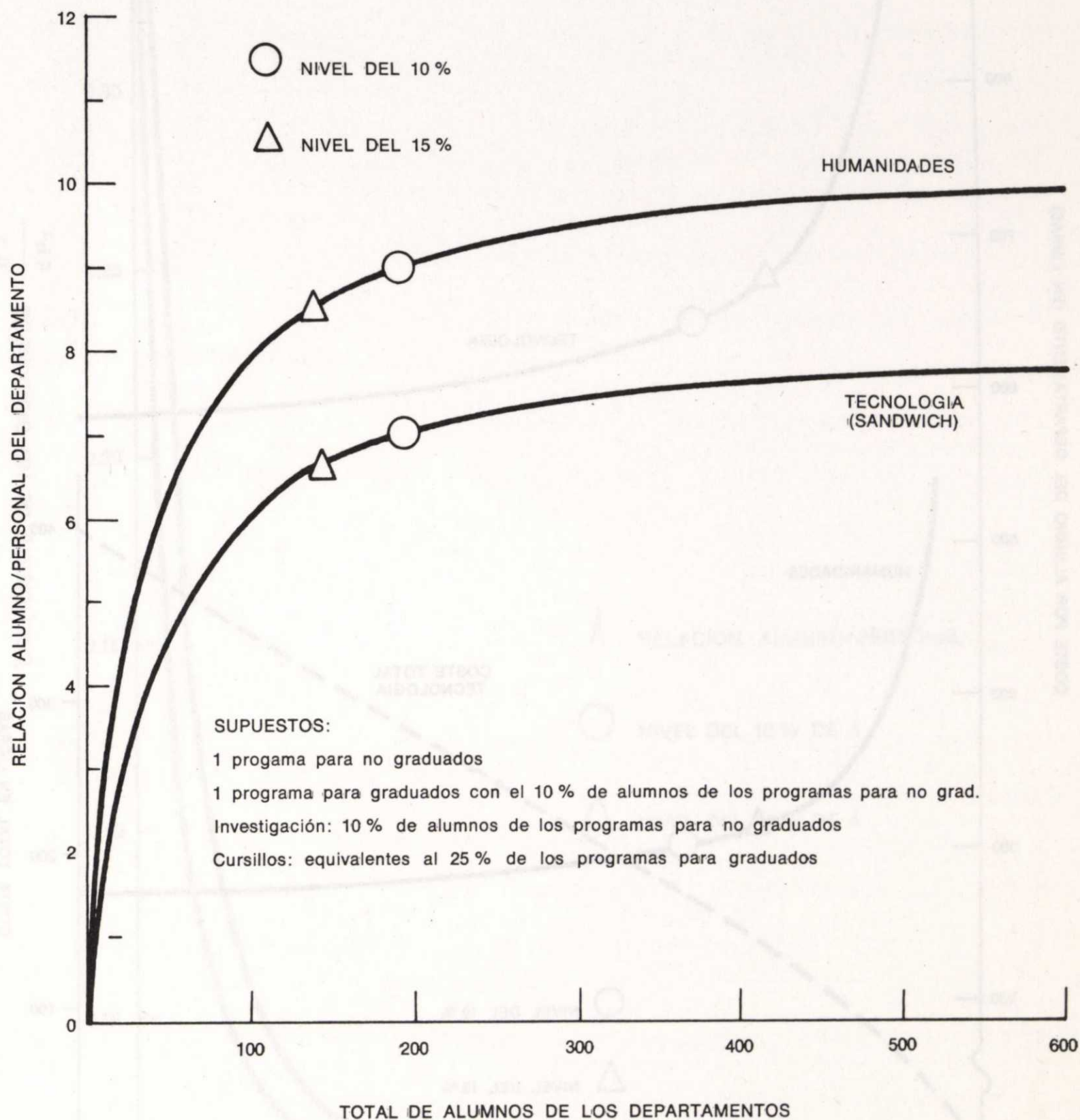


FIGURA 8

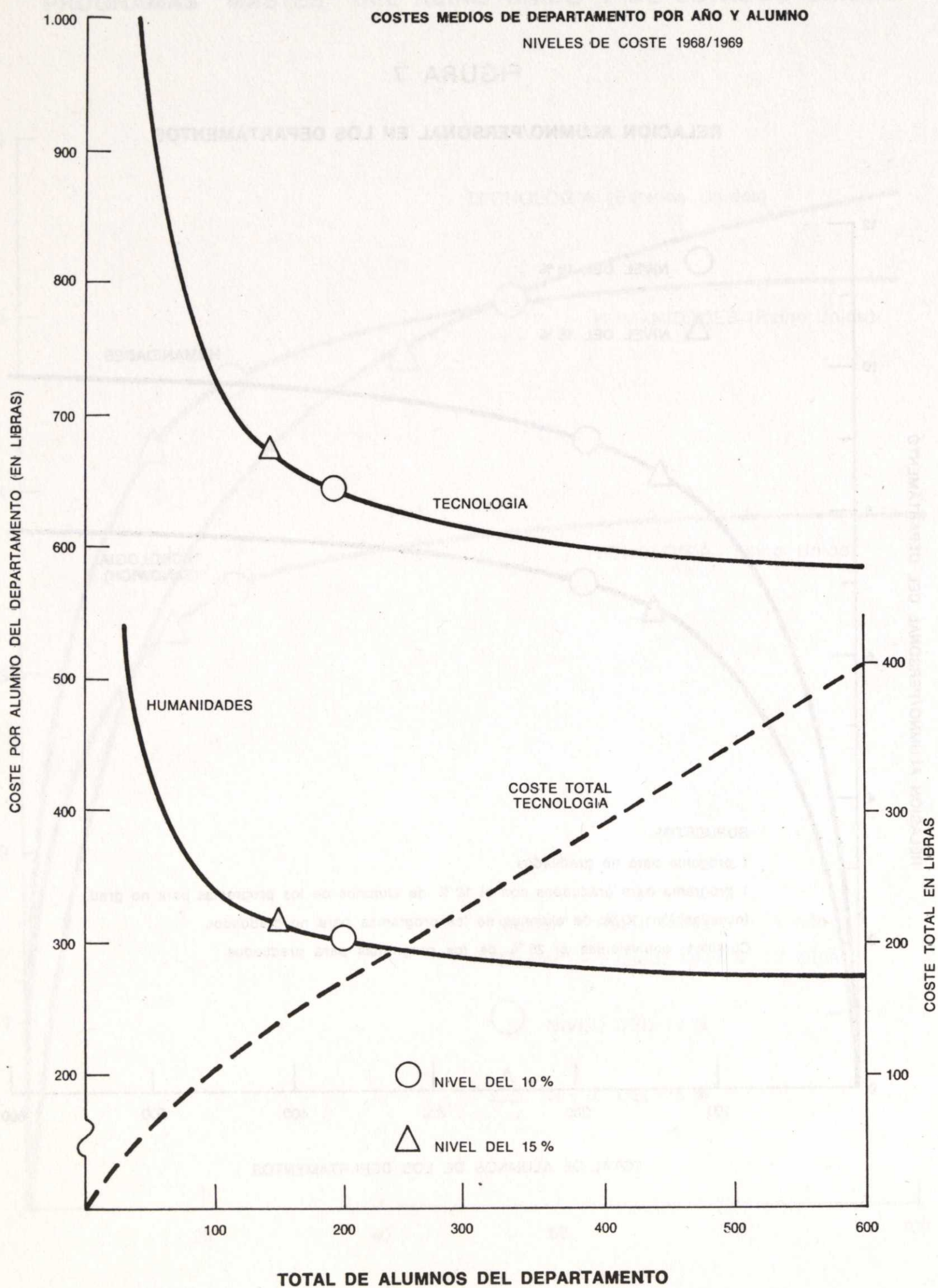


FIGURA 9

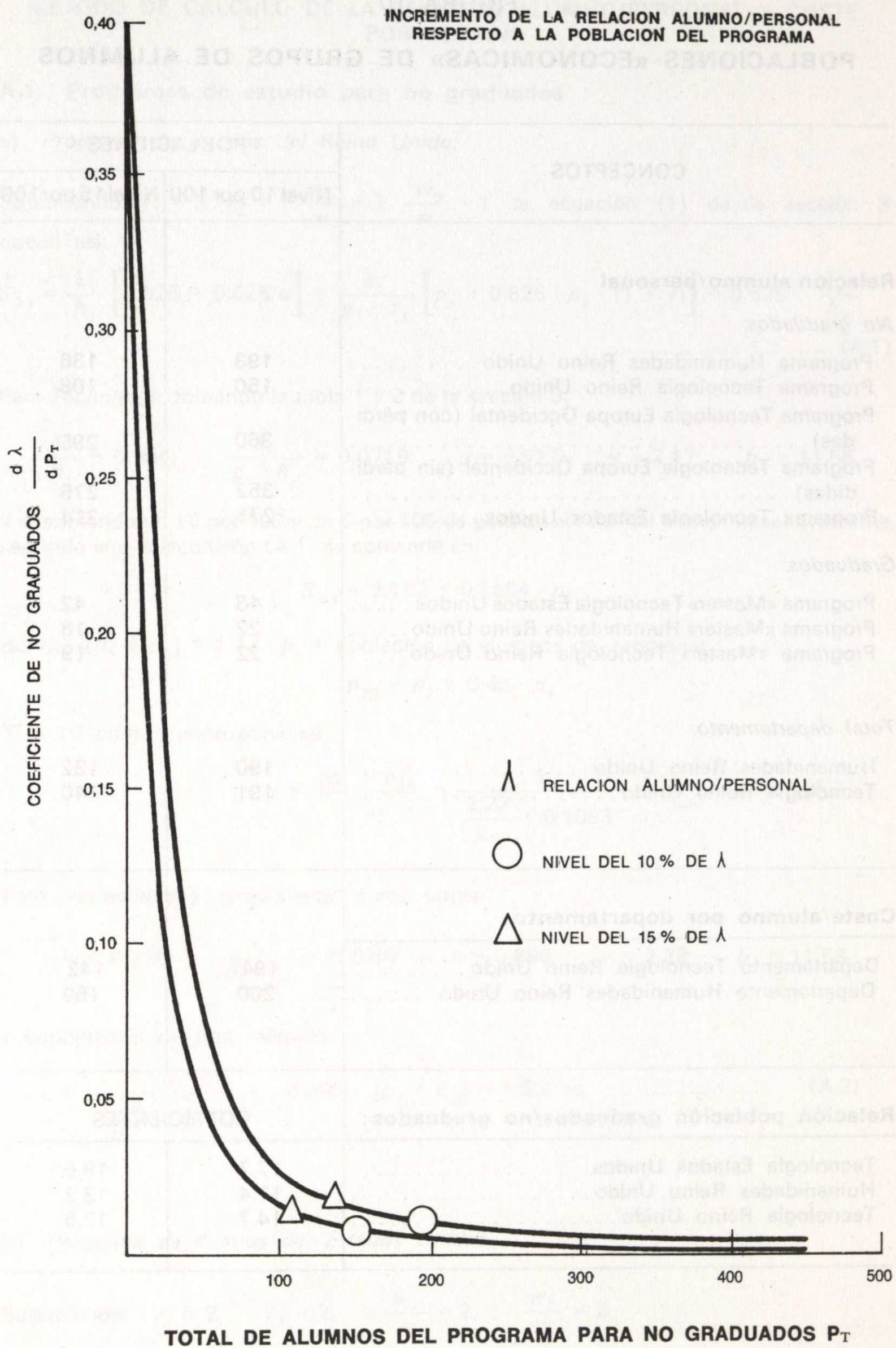


FIGURA 10

POBLACIONES «ECONOMICAS» DE GRUPOS DE ALUMNOS

CONCEPTOS	POBLACIONES	
	Nivel 10 por 100	Nivel 15 por 100
Relación alumno/personal		
<i>No graduados:</i>		
Programa Humanidades Reino Unido	193	136
Programa Tecnología Reino Unido	150	108
Programa Tecnología Europa Occidental (con pérdidas)	360	295
Programa Tecnología Europa Occidental (sin pérdidas)	352	275
Programa Tecnología Estados Unidos	271	214
<i>Graduados:</i>		
Programa «Master» Tecnología Estados Unidos	48	42
Programa «Master» Humanidades Reino Unido	22	18
Programa «Master» Tecnología Reino Unido	22	19
<i>Total departamento:</i>		
Humanidades Reino Unido	190	132
Tecnología Reino Unido	191	140
Coste/alumno por departamento:		
Departamento Tecnología Reino Unido	194	142
Departamento Humanidades Reino Unido	200	150
Relación población graduados/no graduados:	COEFICIENTES	
Tecnología Estados Unidos	17,7	19,6
Humanidades Reino Unido	11,4	13,2
Tecnología Reino Unido	14,7	17,5

Anexo A

METODO DE CALCULO DE LA RELACION ALUMNO/PERSONAL Y COSTE POR ALUMNO

A.1. Programas de estudio para no graduados

a) Programa de 3 años del Reino Unido:

Suponiendo: $y_1 = 2$, $y_2 = 1$, $\frac{w_1}{w} = 2$, $\frac{w_2}{w} = 1$ la ecuación (1) de la sección 3 queda así:

$$S_{by} = \frac{1_1}{h_1} [2,625 + 0,625 u] + \frac{s_1}{g_1 \cdot h_s} [p_1 + 0,625 \cdot p_2 \cdot (1 + v)] + 0,625 \cdot \frac{p_{p2}}{h_s} \dots\dots\dots (A.1)$$

Para *Tecnología*: tomando la tabla 1 y 2 de la sección 3:

$$\frac{1_1}{h_1} = 0,994; \quad \frac{s_1}{g_1 \cdot h_s} = 0,0719; \quad u = 0,927; \quad v = 2,17; \quad h_s = 11,58$$

y suponiendo un 10 por 100 y un 5 por 100 de pérdida al final del primer respectivamente, segundo año, la ecuación (A.1) se convierte en:

$$S_{by} = 3,182 + 0,1564 \cdot p_1$$

donde: $(p_1 + p_2) = 1,43 \cdot p_1$ = población de alumnos del programa

$$p_{p2} = p_2 = 0,43 \cdot p_1$$

Y la relación alumno/personal:

$$\lambda = \frac{(p_1 + p_2)}{S_{by}} = \frac{1}{\frac{2,23}{p_1} + 0,1093} \dots\dots\dots (A.2)$$

Para *Humanidades*: procediendo como arriba:

$$\frac{1_1}{h_1} = 0,780; \quad \frac{s_1}{g_1 \cdot h_s} = 0,0397; \quad u = 0,896; \quad v = 2,28; \quad h_s = 11,58$$

y suponiendo ninguna pérdida:

$$\lambda = \frac{1}{\frac{1,66}{p_1} = 0,0717}, \text{ donde } (p_1 + p_2) = 1,50 \cdot p_1 \dots\dots\dots (A.3)$$

b) Programa de 4 años de Estados Unidos

Suponiendo: $y_1 = 2$, $y_2 = 2$, $\frac{w_1}{w} = 2$; $\frac{w_2}{w} = 2$,

La ecuación (1) de la sección 3 queda así:

$$S_{by} = \frac{1_1}{h_1} \left[3,25 + 1,25 \cdot u \right] + \frac{s_1}{g_1 \cdot h_s} \left[p_1 + 0,625 \cdot p_2 (1 + v) \right] + 0,625 \cdot \frac{p_{p2}}{h_s} \dots\dots\dots (A.4)$$

Para *Tecnología*: procediendo como en (a)

$$\frac{1_1}{h_1} = 1,21; \quad \frac{s_1}{g_1 \cdot h_s} = 0,0441; \quad u = 0,637; \quad v = 2,03; \quad h_s = 12,50$$

y suponiendo la misma pérdida que para el programa de Tecnología del Reino Unido:

$$\lambda = \frac{1}{\frac{2,61}{p_1} + 0,0744}, \text{ donde } (p_1 + p_2) = 1,88 \cdot p_1 \dots\dots\dots (A.5)$$

c) *Programa de 5 años de Europa Occidental*:

Suponiendo: $y_1 = 3$; y_2 ; $\frac{w_1}{w} = 3$; $\frac{w_2}{w} = 2$; la ecuación (1) de la sección 3 queda así:

$$S_{by} = \frac{1_1}{h_1} \left[4,25 + 1,25 u \right] + \frac{s_1}{g_1 \cdot h_s} \left[p_1 + 0,625 \cdot p_2 (1 + v) \right] + 0,625 \cdot \frac{p_{p2}}{h_s} \dots\dots\dots (A.6)$$

Para *Tecnología*: procediendo como en (a):

$$\frac{1_1}{h_1} = 1,31; \quad \frac{s_1}{g_1 \cdot h_s} = 0,0405; \quad u = 0,895; \quad v = 1,760; \quad h_s = 11,33$$

y suponiendo unas pérdidas del 30 por 100 y 5 por 100 al final del primer respectivamente del segundo año:

$$\lambda = \frac{1}{\frac{4,49}{p_1} + 0,061}, \text{ donde } (p_1 + p_2) = 1,57 \cdot p_1 \dots\dots\dots (A.7)$$

o suponiendo ninguna pérdida:

$$\lambda = \frac{1}{\frac{4,23}{p_1} + 0,0634}, \text{ donde } (p_1 + p_2) = 1,67 \cdot p_1 \dots\dots\dots (A.8)$$

A.2. Programas ("master") para graduados

a) Programa de 1 año del Reino Unido.

Suponiendo: $y_3 = 1$; $\frac{w_3}{w} = \frac{2}{3}$; la ecuación (1) de la sección 3 queda así:

$$S_{by} = \frac{1_1}{h_1} \cdot u + \frac{s_1}{g_1 \cdot h_s} \cdot v \cdot p_3 + 1,125 \cdot \frac{p_{p3}}{h_s} \dots\dots\dots (A.9)$$

Para *Tecnología*: tomando los valores de A.1 (a):

Relación alumno/personal:

$$\beta = \frac{p_3}{S_{by}} = \frac{1}{\frac{0,921}{p_3} + 0,2534}, \text{ donde } p_{p3} = p_3 \dots\dots\dots (A.10)$$

Para *Humanidades*: tomando los valores de A.1 (a):

$$\beta = \frac{1}{\frac{0,700}{p_3} + 0,188} \dots\dots\dots (A.11)$$

b) Programa de 2 años de Estados Unidos

Suponiendo: $y_2 = y_3 = 1$; $\frac{w_2}{w} = \frac{w_3}{w} = 1$; la ecuación (1) de la sección 3 queda así:

$$S_{by} = \frac{1_1}{h_1} [0,625 + 2,125 \cdot u] + \frac{s^L}{g_1 \cdot h_s} [0,625 \cdot p_2 (1 + v) + 1,5 \cdot p_3 \cdot v] + 1,125 \frac{p_{p3}}{h_s} \dots\dots\dots (A.12)$$

$$\beta = \frac{1}{\frac{1,20}{p_3} + 0,154}; \text{ donde } (p_2 + p_3) = 2 \cdot p_3 \dots\dots\dots (A.13)$$
$$p_{p3} = p_3$$

A.3. Departamentos, Reino Unido

Según se indica en la sección 3 del informe, la ecuación (1) del programa general puede emplearse para establecer el total (D_{11}) del personal de departamento. La expresión resultante para las universidades del Reino Unido es la siguiente (referencia 1):

$$D_A = \Sigma \frac{1_1}{h_1} \left[2,625 + 0,625 u \right] + \frac{s_1}{g_1 \cdot h_s} \left[p_1 + 0,625 (1 + v) p_2 \right] + 0,625 \frac{p_{p2}}{h_s}$$

(Programas de grado básico)

$$+ \Sigma \left[\frac{1_1}{h_1} \cdot u + \frac{s_1}{g_1 \cdot h_s} \cdot v \cdot p_3 + 1,125 \frac{p_{p3}}{h_s} \right]$$

(Programa "master")

$$+ 0,1 \cdot w_s \frac{1_1}{h_1} \cdot u + \frac{s_1}{g_1 \cdot h_s} \cdot v \cdot p_s$$

(Cursillos)

$$+ 1,8 \frac{p_R}{h_s} + 0,4 \cdot \frac{rp_I}{h_s}$$

(Prácticas de investigación)

(Prácticas en empresas)

..... (A.14)

Suponiendo que la distribución de servicios se hace todo en uno (es decir, que no existe un servicio de clases inter-departamentos), y donde w_s = número de semanas por año de los cursillos en el nivel apropiado de estudio.

p_s = media de alumno por cursillo, en el nivel apropiado, de estudio.

p_R = Número de alumnos del departamento con dedicación plena a investigación por año.

r = Número de visitas industriales por alumno y año.

p_I = Número de alumnos en la industria por año.

Para poder aplicar la ecuación A.14, es necesario hacer algunos supuestos para los programas típicos de departamento. Analizaremos dos amplias disciplinas (Tecnología y Humanidades) para las siguientes funciones de departamento:

- (i) Un programa para no graduados con $(p_1 + p_2)$ alumnos.
- (ii) Un programa («master») para graduados con el 10 por 100 de alumnos no graduados.
- (iii) Prácticas de investigación con el 10 por 100 de alumnos no graduados.
- (iv) Cursillos, equivalentes a una cuarta parte de las semanas del programa «master» y con un promedio de 20 alumnos por cursillo.
- (v) El programa de Tecnología para no graduados es del tipo sandwich de 2.1.1 años, con las mismas pérdidas que en A.1 (a).
- (vi) El programa de Humanidades para no graduados no tiene prácticas en empresas ni pérdidas.

Con estos presupuestos y con los datos de las secciones A.1 y A.2 de la ecuación (A.14), puede establecerse la relación alumno/personal de la forma siguiente:

Departamento de Tecnología, Reino Unido

No graduados:

$$S_{byu} = 3,182 + 0,1564 \cdot p_1 \quad \text{para} \quad (p_1 + p_2) = 1,43 \cdot p_1 \quad \text{alumnos.}$$

«Master»

$$S_{byp} = 0,921 + 0,362 p_1 \quad \text{para} \quad 0,1 (p_1 + p_2) = p_3 = 0,143 p_1 \quad \text{alumnos.}$$

Cursillos

$$\text{Para } p_s = 20; \quad S_s = w_s [0,0921 + 0,0156 \cdot 20] = 0,404 \cdot w_s$$

Para un programa «master» de 30 semanas lectivas efectivas y una cuarta parte de la población de alumnos:

$$\text{Semanas alumno} = \frac{p_3}{4} \cdot 30$$

$$\text{Así: } w_s = \frac{p_3}{4} \cdot \frac{30}{p_s} = \frac{0,143}{4} \cdot \frac{p_1 \cdot 30}{20} = 0,0537 p_1$$

Por lo que las necesidades de los cursillos es:

$$S_s = 0,404 \cdot 0,0537 p_1 = 0,0217 \cdot p_1 \quad \text{para} \quad 0,0358 \cdot p_1 \quad \text{alumnos.}$$

Prácticas de investigación:

$$P_R = 0,1 (p_1 + p_2) = 0,143 \cdot p_1 \quad h_s = 11,58 \text{ de A.1 (a).}$$

Necesidades de personal para prácticas de investigación:

$$S_R = \frac{1,8}{11,58} \cdot 0,143 \cdot p_1 = 0,0222 p_1 \quad \text{para} \quad 0,143 p_1 \quad \text{alumnos.}$$

Prácticas industriales:

$$P_I = p_2 = 0,43 \cdot p_1 \quad \text{y siendo } r = 2 \quad \text{visitas por año.}$$

$$S_I = \frac{0,4 \cdot 2 \cdot 0,43 \cdot p_1}{11,58} = 0,0296 \cdot p_1 \quad \text{para} \quad 0,43 p_1 \quad \text{alumnos.}$$

De las ecuaciones anteriores:

$$\text{Personal total del departamento } D_A = S_{byp} + S_s + S_R + S_I \quad \text{o}$$

$$D_A = 4,10 + 0,266 \cdot p_1 \quad (\text{A.15})$$

$$\text{Total de alumnos del departamento } P_T: \quad = 2,182 \cdot p_1$$

Entonces, la relación alumno/personal para todo el departamento de Tecnología es:

$$\gamma = \frac{P_T}{D_A} = \frac{1}{\frac{1,88}{p_1} + 0,122} \quad \dots\dots\dots (\text{A.16})$$

Departamento de Humanidades, Reino Unido

Procediendo como antes con los datos apropiados para Humanidades, valen estos resultados:

$$D_A = 3,18 + 0,173 \cdot p_1 \dots\dots\dots (A.17)$$

$$P_T = 1,838 \cdot p_1$$

$$\gamma = \frac{1}{\frac{1,74}{p_1} + 0,0943} \dots\dots\dots (A.18)$$

A.4. Gastos de departamento en el Reino Unido por alumno y año

Después de haber determinado el complemento de personal académico en A.3, es posible ahora determinar el personal total de departamento (académico, auxiliar y administrativo) según la referencia 1 (y según la sección 3 del informe principal). Puede también hacerse una estimación del coste por alumno y año, según referencia 1.

El método es descrito más abajo y es aplicable a los departamentos de Tecnología y Humanidades del Reino Unido, aceptándose los supuestos de la sección A.3.

a) Coste por alumno del departamento de Tecnología del Reino Unido

Personal auxiliar

Utilizando los datos referidos a Tecnología de la sección 3 correspondientes a la ecuación (3):

$$d_1 = 0,00647 \quad \Gamma = 1,04; \quad \omega = 2,18$$

Suponiendo que la relación alumno/personal $\alpha = 9,5 S_H$ en la ecuación (2) es dado por:

$$S_H = S_{byp} + S_R + S_S = 0,921 + 0,0801 \cdot p_1 \quad \text{de A.3}$$

La ecuación (2) de la sección 3 puede escribirse ahora:

$$D_S = d_1 \cdot \alpha \cdot \Gamma \cdot 6 \cdot 1 [D_A + (\omega - 1) \cdot S_H] + 0,07 \cdot D^4 \quad (A.19)$$

substituyendo estos valores y tomando la ecuación (A.15):

$$D_S = 2,31 + 0,166 \cdot p_1 \dots\dots\dots (A.20)$$

Personal administrativo:

Viene dado por la ecuación (3) de la sección 3 del informe y por las ecuaciones (A.15) y (A.20):

$$D_D = 0,927 + 0,0615 \cdot p_1 \dots\dots\dots (A.21)$$

Coste por alumno

El coste total del departamento de Tecnología en el Reino Unido es:

$D_T = D_{\alpha} + D_S + D_D = 7,34 + 0,494 \cdot p_1$ (A.22)

utilizando las ecuaciones (A.15), (A.20) y (A.21).

De la referencia 1 viene dada la realización del coste anual por departamento (costes de personal y otros costes operacionales), por:

$V_T = F \cdot D_T \text{ (£)}$ (A.23)

donde: F = una constante cuyo valor depende de la disciplina y de la región geográfica.
= 2.425 para *Tecnología en el Reino Unido* y 2.151 para *Humanidades en el Reino Unido* a los niveles de coste de 1968/1969.

Así, para *Tecnología*, tomando las ecuaciones (A.22) y A.23):

$V_T = 17.800 + 1.200 \cdot p_1$

y el coste por alumno:

$R = \frac{V_T}{p_T} = \frac{8.180}{p_1} + 550$ (A.24)
(Libras por alumno)

donde: total de alumnos del departamento $p_T = 2,182 \cdot p_1$

b) Coste por alumno del departamento de Humanidades en el Reino Unido

Procediendo como en (a) más arriba:

$D_S = 0,257 + 0,0144 \cdot p_1$ (A.25)

$D_D = 0,589 + 0,0320 \cdot p_1$ (A.26)

$D_T = 4,03 + 0,220 \cdot p_1$ (A.27)

Con $F = 2.151$ el coste por alumno es:

$R = \frac{4.720}{p_1} = 258$ (A.28)

donde: total de alumnos del departamento $P_T = 1,838 \cdot p_1$

AUTONOMIA FINANCIERA DE LAS UNIVERSIDADES

Josep GRIFOLL*

RESUMEN

En estas notas se examinan algunas de las mayores dificultades administrativas del sistema universitario español y se sugieren líneas de solución basadas en dos principios: la planificación y la autonomía. La planificación transparente, la asignación de los gastos corrientes y las pequeñas inversiones mediante fórmulas paramétricas, la unicidad presupuestaria, el conocimiento anticipado de obligaciones y recursos, la autonomía de las universidades en el reparto de los fondos para gastos corrientes entre elementos de coste (profesorado, material, etc.), el control interno y externo de los gastos, la responsabilización personal en el manejo de los fondos públicos, ciertos condicionantes políticos son, junto a las etapas por las que podría pasarse, los puntos principales que se abordan.

I. ELEMENTOS DEL PROBLEMA

1. El marco de la autonomía universitaria

De vez en cuando, sobre todo cuando las cosas no marchan de forma normal, en los estados centralistas aparece de nuevo la idea de descentralización o la de devolución (1); esto es, de autonomía. Por otro lado, en ciertos grupos sociales el sentimiento de autonomía tiene, o puede tener además, otros motivos cuya dinámica reside, en muy buena parte, en el propio grupo. El tema centralización-descentralización administrativa, la pugna entre el centralismo político y la autonomía o incluso la independencia como último paso o posibilidad extrema, el punto de equilibrio o solución que en cada caso se adopte es fruto de una relación de fuerzas entre centro y periferia modelada por distintas circunstancias, entre ellas la eficacia práctica demostrada o previsible de cada uno de los modelos posibles, pero también del deseo y capacidad de cada uno de ellos, centro y periferia, de decidir y gobernar.

Tales reflexiones son válidas tanto para la autonomía política y administrativa como para una parcela de ella: la universitaria.

La autonomía universitaria, por ser parte de la autonomía política o administrativa, viene muy condicionada por aquellas no sólo desde el punto de vista práctico en cuanto a que la eficacia del modelo organizativo de universidad está condicionada por su dependencia, sino incluso a partir de un planteamiento teórico que contemple su viabilidad y coherencia: Quién establece los objetivos de la universidad, quién es el responsable directo de su gobierno y su gestión, al servicio de quiénes se coloca a la universidad, etc., son interrogantes cuya res-

* Secretario General de la Universidad Autónoma de Barcelona.

(1) A lo largo de estas notas se emplean los términos descentralización y devolución en el sentido que toman en teoría de la organización. Los equivalentes jurídico-administrativos vendrían a ser desconcentración y descentralización, respectivamente.

puesta condiciona decisivamente la institución universitaria e incluso determina en buena parte los criterios con que medir la eficacia de tal institución.

Señalamos estos puntos porque si bien el objeto concreto de estas notas es la autonomía financiera de las universidades, dicha autonomía financiera no es, mejor dicho, no puede ser, o no debe ser sino el soporte de una autonomía universitaria más amplia, autonomía cuya concreción, manifestación particular de aquel equilibrio entre centro y periferia, vendrá condicionada por otros muchos aspectos, universitarios y no universitarios, y que a todas luces evolucionarán con el tiempo.

2. Quién define los objetivos de la universidad

La pregunta fundamental desde el punto de vista de la universidad es qué quiere de ella el país. Cuáles han de ser sus objetivos. Las respuestas a tales cuestiones van a variar, pueden al menos variar, según a quién o quiénes se formulen. No es este el momento de entrar a fondo en este tema, pero no podemos olvidar su carácter central.

En estos momentos es formalmente el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Educación y Ciencia, quien los define. Pero realmente es una clase determinada, básicamente la de los profesores numerarios de universidad, quien formula las opciones de acuerdo con su visión de lo que son los intereses del país, bien que en la práctica procura también mantener intereses de clase, con razones válidas o no, pero que no siempre se lo parecen a otros. En definitiva, una corporación burocrática es la que asume la dirección de este servicio público por delegación (dejación) real del poder político.

Otra posibilidad, que tiene un cierto contenido real en estos momentos, pero que podría alcanzar un papel dominante en otra situación, son las propias universidades. Esta podría ser una alternativa si se pasara realmente a una situación de elevada autonomía universitaria. Alternativa que, por otro lado, podría caer o no en manos de ciertos grupos según la forma concreta de tal autonomía.

Tal opción, pues, puede conducir a resultados bien distintos según como se estructure el poder dentro de la universidad. Una universidad en manos de los catedráticos numerarios, para poner un ejemplo, o una universidad en manos de los alumnos, o una universidad gobernada por empresarios conduciría seguramente a opciones bien distintas.

Otra posibilidad sería poner la universidad en manos de la sociedad a la que debe servir. Pero no de forma verbal únicamente —al verbalismo estamos tan acostumbrados que difícilmente va a sostenerse en el futuro una autoridad legal, formal o pretendidamente moral que no responda a un consenso amplio—, sino de la sociedad entera y de la que realmente emane el poder, necesariamente compartido en una sociedad democrática como la que al parecer nos aguarda.

Pero en definitiva estamos hablando de universidad pública o estatal. Por tanto, quienes en cualquier caso la administren o la gobiernen deben responder de su gestión ante la sociedad y no sólo ante quienes, en un momento determinado, representen al poder político y aunque su origen sea democrático.

Ordinariamente es muy difícil que unas personas o estamentos determinados que gobiernen a la Universidad piensen y actúen exclusivamente de acuerdo con los intereses colectivos, con los de toda la sociedad, tanto por motivos interesados como por desconocimiento de otros intereses.

De todas formas, una de las maneras de mejorar la situación es la ampliación de la base representada en los órganos de poder; es la constitución de sistemas de poder en donde puedan compensarse intereses contrapuestos. De esta forma, al igual que en modo alguno pueden considerarse suficientemente defendidos y representados los intereses de toda una sociedad en la persona de un Ministro de Educación y Ciencia designado por un Gobierno no democrático, tampoco podrían serlo los de una universidad autónoma en la que las grandes opciones (presupuesto; planes de estudios; crecimiento cuantitativo, geográfico, de titulaciones; tasas académicas; sueldos de los profesores; sistemas de acceso; etcétera) estuvieran todas exclusivamente en manos de, pongamos, los profesores numerarios, o de los profesores en general, o incluso en manos de toda la comunidad universitaria (profesores, alumnos y personal no docente) correspondiente. Los intereses públicos no pueden quedar monopolizados por ningún grupo. La universidad tampoco puede estar exclusivamente en manos de los universitarios al igual que una caja de ahorros no puede sólo estar en las de sus empleados, o en las de sus impositores.

Como señalaremos más adelante, la universidad autónoma que tenemos pues presente en estos momentos no significa una cesión de poder por parte del Estado a las respectivas universidades en la persona de sus Rectores, o a las Juntas de Gobierno, o al Claustro, o ni siquiera a toda la comunidad universitaria en conjunto. Significa una universidad en la que participan en el poder el Estado (el Estado central o/y los distintos órganos de poder político de la periferia —Estados federales si el Estado adoptara esta forma, Generalitat en Catalunya, etc.—), la comunidad universitaria y directamente la sociedad a través de organismos hoy día inexistentes y que podrían agrupar o incluir representantes de instituciones cívicas y culturales, de trabajadores, de los sectores económicos, de otros niveles educativos.

3. Sistemas de gestión y cumplimiento de objetivos

3.1. *Relaciones del centro con la periferia*

Como es natural, la organización de la universidad o, si se quiere, una adecuada organización de la universidad depende de cuestiones inherentes a la propia institución (impartir docencia, realizar investigación, características del personal universitario, etc.) y de la forma concreta que adopte la interconexión de la universidad en organizaciones más generales: estructura educativa, incardinación en la sociedad, reparto del poder político entre el centro y la periferia, etc.

Como es bien conocido, en España el peso del centro en relación a la periferia ha sido extraordinario; es, en realidad, muy acusado en la universidad. Lo es, aunque no en todos los órdenes; lo es más en la teoría, ésto es, en la letra de muchas disposiciones que en la práctica. De todas formas, lo es evidentemente en los aspectos financieros y en otros que afectan directa o indirectamente a los financieros y presupuestarios: acceso de alumnos, planes de estudios, sistema de acceso de buena parte del profesorado, niveles retributivos del personal, recursos que se destinan a la docencia o a la investigación, crecimiento de las universidades (edificios, Facultades, crecimiento geográfico, etc.).

Tal situación ha conducido a que las formas de organización de las universidades y el tipo de personas que la universidad ha venido utilizando para cubrir los puestos de carácter administrativo, sobre todo, los que ha empleado para los

puestos de autoridad y representación, han sido consecuencia de la opción seguida, de carácter eminentemente centralista. Así, todos estamos convencidos, por ejemplo, de la necesidad de que las universidades cuenten con un buen equipo gerencial. Un buen soporte administrativo facilita sin duda el cumplimiento de los objetivos de la universidad, como bien han podido comprobar o al menos percibir algunas universidades que, particularmente a partir del Libro Blanco, han reforzado sus equipos gerenciales. No obstante, al menos si se mide en términos de eficacia global, resulta muchísimo más necesario un buen equipo rectoral, entendido en el sentido de un equipo capaz de obtener de la Administración Central los recursos que otros no obtienen.

Efectivamente, si algo se ha podido comprobar en estos últimos años en universidades que han reforzado sus gerencias con profesionales de reconocida competencia es que un Rector hábil en el Ministerio, por sus conexiones con el alto funcionariado, por el poder político ostentado —fruto de su nombramiento democrático, o por la identificación con quienes detentan el poder central, o simplemente por la justicia y, sobre todo, por la insistencia en sus peticiones— es o ha sido mucho más provechoso para su universidad que una administración interna más eficaz. Dicho de otra forma, en un esquema centralista el énfasis por parte de las universidades no está ni debe estar en la calidad de su buena administración, sino en su capacidad de conseguir de la Administración los recursos adecuados, especialmente a través de las gestiones de sus respectivas autoridades académicas.

Esta cuestión plantea también el problema de la autonomía, y en particular la financiera, de las universidades a un nivel supremo: el actual sistema no parece asegurar una igualdad de trato entre universidades y ni siquiera para una misma universidad a lo largo del tiempo. Por otro lado, el actual sistema no es transparente. Y no lo es, entendemos, sobre todo porque no ha convenido que lo sea. En cambio, creemos que quienes ahora y en el futuro son o sean responsables de la asignación de recursos entre las distintas universidades deberían estar interesados en esta transparencia, superando una larga etapa de obscuridad en este terreno.

Esta falta de transparencia puede observarse a priori y a posteriori. A priori porque, aunque se diga a veces lo contrario, no se conocen ni se utilizan unos criterios objetivos e idénticos para todos los casos a la hora de asignar los recursos a la universidades. No lo es tampoco porque las universidades no conocen hasta bien entrado el curso —frecuentemente hasta el momento de su cierre— de qué disponen o de qué han dispuesto. Los recursos, por ser en buena medida fruto de un regateo constante entre los representantes de las universidades y la Administración, no son conocidos con antelación suficiente como para poderlos administrar con el máximo provecho.

La falta de transparencia a posteriori es también patente, de forma que prácticamente nadie sabe a ciencia cierta qué es lo que cuesta cada universidad, cada carrera, cada curso.

Los recursos de que dispone una universidad se derivan de tres fuentes básicas, más alguna complementaria (contratos de investigación, donaciones privadas, organismos locales, etc.). Las tres básicas son:

- 1) El presupuesto, discutido cada año con el Ministerio (éste globalmente con Hacienda, etc.), que comprende los gastos de funcionamiento, profesorado contratado y personal no docente.

- 2) Las plazas dotadas de profesores (numerarios e interinos), que financia el Ministerio sin pasar por el presupuesto de la universidad.
- 3) Las inversiones, o las distintas partidas de inversiones (edificios, equipos de laboratorio, mobiliario, etc.), que financia el Ministerio.

Pues bien, no se elaboran ni conocen, al menos no se hacen públicos, los anteriores presupuestos globales —suma de estas tres partidas y aquellas otras complementarias— de las universidades y mucho menos su detalle por Centros, cursos, Departamentos, etc.

Lógicamente, las dos primeras partidas básicas podrían ser asignadas conjuntamente y de acuerdo con baremos objetivos, o al menos objetivables, a fin de evitar grandes diferencias de trato entre unas y otras universidades, lo que repercute en grandes diferencias por Centros. El tercer componente, las inversiones, podría ser fruto, evidentemente, de una negociación entre el centro y la periferia, al menos en un esquema organizativo centralista como el presente.

La falta de transparencia, que en el caso de las inversiones es prácticamente absoluta, permite tratos muy diferentes. La situación real de una universidad puede ser simplemente el fruto de tratos históricos distintos o simplemente de tener distinta antigüedad y, por tanto, haber tenido más o menos oportunidades de completar los equipos.

En este sentido es claro que en general, aunque no siempre, por las razones apuntadas los Centros universitarios de creación más reciente están poco dotados. Y dado que para desarrollar las actividades propias de enseñanza e investigación algunos equipos resultan poco menos que indispensables, las universidades mal dotadas deben destinar fondos procedentes de sus presupuestos ordinarios o de funcionamiento a adquirir los equipos que juzgan indispensables, no cubiertos por los sucesivos programas de inversión. Cuando esto ocurre, lo que es frecuente, los presupuestos reales de funcionamiento presentan aún mayores diferencias entre Centros y universidades. De esta forma, aún en el caso de que dos universidades o dos Centros aparentemente estuvieran equitativamente dotadas de presupuestos de funcionamiento, la situación real entre ellas puede llegar a ser absolutamente diferente.

Todo esto conduce a que aún en el caso de que las nuevas construcciones de edificios universitarios estuvieran adecuadamente planificadas para toda España, como no lo estén también los equipos que albergan estas construcciones no lo pueden estar los presupuestos ordinarios o de funcionamiento aunque éstos fueran equitativamente repartidos, que tampoco lo están. Quienes deciden en el centro las inversiones no disponen de inventarios debidamente actualizados de equipos, etc., existentes en las distintas universidades, de forma que las decisiones que se toman en este sentido pueden fácilmente no ser objetivas.

A las disfunciones propias de un modelo centralista se añaden, pues, en este caso las de un modelo autocrático, con una fuerte dosis de arbitrariedad en el ejercicio del poder. Obsérvese de pasada que la ineficacia del centralismo destruye por su base el argumento principal —la equidad de trato, la eficacia— de su razón de ser.

3.2. *Descentralización*

Descentralización no necesariamente significa pérdida real de poder por parte del centro, aunque evidentemente puede —y quizás debe— significarlo.

Significa que el centro concentra sus esfuerzos en las decisiones realmente importantes tales como criterios de distribución de recursos entre universidades, montante de recursos a asignar y su financiación (presupuesto estatal, tasas académicas), coordinación de titulaciones y planes de estudios, crecimiento del sistema universitario (desde el punto de vista geográfico, clases sociales a atender, titulaciones a cubrir —nuevas y antiguas—, etc.) en vez de consumirse en discusiones esterilizantes con los representantes de las universidades y decidir, más o menos arbitrariamente, si tal universidad puede comprar sillas o contratar a más bedeles y tal otra no. En estos momentos el centro, en teoría detentador máximo del poder, por imposibilidad política unas veces, por imposibilidad técnica otras (falta de información, insuficiente capacidad de gestión) ejerce el poder de forma parcial y en ciertos casos de forma arbitraria por la falta de control sobre los acontecimientos. En definitiva, su poder real es inferior al formal.

La descentralización, es decir, un tipo de autonomía universitaria, es simplemente una decisión administrativa u organizativa que permite equilibrar los poderes reales y formales entre el centro y la periferia, simplificar el sistema, clarificándolo y racionalizándolo incluso desde el punto de vista de ambas partes o extremos: el centro ejerciendo el poder en aquello que más convenga; la periferia asignando los recursos disponibles de la forma más adecuada a los problemas en cada caso.

La falta de información completa por parte del centro, que le imposibilita la toma de decisiones objetivas y equitativas, constituye en cambio un problema muy inferior en las organizaciones descentralizadas. Las instituciones autónomas pueden, toman habitualmente, decisiones independientemente unas de otras a partir de una información concreta muchísimo más completa y fehaciente. Por otro lado, la independencia apuntada permite resolver muchos pequeños problemas que en el sistema centralizado no son posibles porque los problemas no son iguales en todas partes.

Obsérvese, pues, que descentralización no significa necesariamente pérdida de poder político por parte del centro. Al contrario, puede significar realmente recuperarlo al adaptar los recursos del centro para la toma de decisiones relativa a los aspectos importantes al dejar en manos de la periferia las decisiones más numerosas, pero más de detalle.

3.3. *Devolución*

Otra forma de entender la autonomía, sin embargo, consiste en la devolución de poderes a la periferia, pero no a unas autoridades (universitarias) designadas por el centro que actúen según sus instrucciones, lo cual sería simplemente una forma de descentralización administrativa, sino a unas autoridades emanadas de la propia periferia. En la descentralización el centro puede recuperar el poder cedido siempre que quiera bien sea modificando de nuevo las normas, bien revocando a las personas que ha puesto al frente de sus órganos descentralizados y colocando a otras más fieles cumplidoras de sus instrucciones. En el caso de la devolución tal recuperación es mucho más difícil, tanto por implicar un problema político más grave (entre instituciones), como por quedar fuera de sus manos la designación de las autoridades periféricas.

En el caso de la autonomía universitaria creemos que la solución correcta, al menos para aquellas universidades que piden autonomía, es la devolución,

no la descentralización. Técnicamente la .descentralización. podría resolver mucho de los problemas apuntados; sin embargo, creemos que políticamente tal solución es impensable. La comunidad universitaria en modo alguno, por tradición y por manera de ser, admitiría a unas autoridades periféricas con unos poderes formales y reales muy superiores a los presentes pero impuestas por el centro. Un Rector no puede ser designado como se nombra ahora a un Delegado Provincial; y al decir Rector decimos Patronato, Gerente, etc.

* * *

En resumen, además de una serie de desajustes provocados por ciertos cambios que han incidido sobre la universidad, especialmente la masificación y la evolución política, la universidad española se halla en una situación desequilibrada: la oferta de docencia y la producción de investigación son incapaces de hacer frente a la demanda social a unos niveles de calidad aceptables. La actividad universitaria en sí misma está desequilibrada por el absoluto predominio de la docencia sobre otros fines, investigación, crítica social. Desequilibrio entre medios y fines: sueldos bajos, falta en ciertos casos del cumplimiento de las obligaciones, escasez de medios materiales. Desequilibrio en su organización interna, tanto en un sentido más administrativo (descentralización) como en un sentido de reparto de poderes políticos (devolución) y de los sistemas de participación de toda la comunidad universitaria y de representantes de la sociedad en el gobierno y gestión de la universidad (autonomía); en definitiva, desajuste entre las normas formales por las que la universidad se rige, la realidad y la conveniencia. El desequilibrio tan global que hace pensar en la ausencia de un detentador central y real del poder, con función orientadora global del servicio; es decir, determina la ausencia de política universitaria estable y coherente. Cada grupo intenta, y en buena parte consigue, preservar su parcela de influencia.

3.4. *Autonomía teórica y autonomía de factor*

Las relaciones de poder entre el centro y la periferia han ido evolucionando con el tiempo y no sólo por cambios en el derecho positivo o en las personas que encabezan determinados puestos clave en el centro y en la periferia, sino por cuestiones más profundas, por la fuerza de los hechos. A veces la autonomía no se otorga sino que se adquiere; no se da, sino que se asume.

Pero otras situaciones prácticas confirman que ciertos grupos sociales o al menos ciertas mayorías que gobiernan en algunas universidades no desean una mayor autonomía que la actualmente vigente. No desean, en definitiva, mayores responsabilidades que las actualmente adquiridas.

3.5. *Gestión en la periferia*

Además de aspectos referentes a la autonomía de la periferia en relación al centro, que constituía el tema principal en los párrafos anteriores, se han tocado muy de pasada aspectos internos de la autonomía de las universidades, aspectos que inciden también muy directamente sobre la equidad de trato y la eficacia del sistema universitario. El centralismo no sólo repercute en el montante de

los presupuestos reales de cada universidad, sino en su reparto dentro de cada una de ellas. El esquema actual, concebido hace muchos años, basado en la desconfianza en el administrador inferior y en una burocracia muy rutinaria, conduce a que los recursos disponibles por cada universidad no se empleen en la financiación de las actividades más adecuadas según los responsables de cada una de ellas. Tales responsables, con el acuerdo tácito o al menos la tolerancia de las autoridades centrales y sus representantes adoptan como conducta corriente la transgresión de las normas a fin de adaptar en lo posible los recursos a las necesidades, transgresión de normas no sólo tolerada sino fomentada a veces por representantes del poder central a fin de no colapsar a la universidad y evitar absurdos peores.

A parte de esta tolerancia en la aplicación de las normas, las autoridades centrales han modificado a veces estas normas, flexibilizándolas, con el fin de salir del paso. De forma que, entre tales modificaciones, la tolerancia, e incluso la práctica fuera de norma desconocida por las autoridades del centro van perfilando un funcionamiento que permite a las universidades subsistir. El cumplimiento estricto de las normas, aún sin llegar a lo que podría denominarse huelga de celo, haría inviable políticamente a la universidad. Cuando hablamos de normas nos referimos aquí no sólo a cuestiones puramente administrativas, sino en relación al profesorado, planes de estudio, horarios, salarios, personal en general, compras, etc. Como señalan los manuales, en economía cuando un precio está regulado arbitrariamente y por tiempo largo surge inevitablemente el mercado negro. La inadecuación de las normas conduce a que la práctica sea muy distinta de la teoría.

La falta de autonomía interna, particularmente en el manejo de los fondos de financiación, y la lentitud de la Administración Central en adaptarse a las circunstancias —y cuyas causas no vamos a discutir ahora— conduce, pues, a una situación real muy distinta de la oficial. La Administración Central conoce no perfectamente pero si a grandes rasgos tales diferencias; no olvidemos que, con frecuencia, los Ministros de Educación y Ciencia, sus Directores Generales, etcétera, pertenecen o han pertenecido a la Universidad, en la que ha ocupado cargos de responsabilidad.

De todas formas, a nuestro entender, lo más grave de esta situación no es sólo el divorcio entre lo que ocurre oficialmente y la realidad. No es sólo la diferencia de trato, la no equidad, entre distintas universidades. Lo es también la diferencia de trato, incluida la de tolerancia, entre estamentos universitarios y, sobretudo entre unos y otros universitarios pertenecientes al mismo estamento (catedráticos, adjuntos, alumnos, personal no docente, etc.), asociada a la lejanía del poder respecto al lugar en el que los hechos se producen. Así, los sueldos son bajos, muy bajos para ciertos estamentos tal como los profesores de categoría inferior. Ello origina un cierto grado de incumplimiento de las obligaciones del profesorado —bien que, al menos a nivel personal, existen o pueden existir otros vicios que faciliten o expliquen diferentes incumplimientos—; con frecuencia se dan menos horas de clase de las obligadas, no se cumplen las dedicaciones legales, etc. Pero como tal situación, además de ilegal, no está muy controlada ni es transparente, hasta cierto punto cada cual interpreta las normas a su modo. Por otro lado, las autoridades universitarias tampoco son capaces de exigir su cumplimiento porque ciertas razones o circunstancias se lo impiden (compañerismo, creencia en la injusticia básica de las retribuciones, falta de poder real o respaldo popular, falta de equivalencia entre la facultad de sancionar —que pueden poner en marcha— y la de premiar —que difícilmente

pueden ejercer—, solidaridad de los explotados aún ante una acusación justa o razonable, cuando supone desigualdad de trato entre estamentos, etc.).

No entramos en otras cuestiones cuales son la investigación, la crítica social, o su responsabilidad respecto a todo el sistema educativo formal, campos en los que los objetivos logrados difieren aún más de los objetivos alcanzables; concluimos simplemente que el centralismo y la burocratización tienden o contribuyen a minusvalorar la importancia o el papel de una buena gestión interna en las universidades, a la falta de equidad en el trato entre universidades, a su desorden interno, al mal aprovechamiento de los recursos y al alejamiento entre los objetivos asequibles y los fácticos de las universidades.

4. La masificación

Otro elemento desequilibrador en el funcionamiento de las universidades, particularmente incisivo en el equilibrio centro-periferia, es la manifestación, derivada del enorme crecimiento de la demanda de estudios universitarios por parte de nuestra sociedad en los últimos tiempos. Se achaca a la masificación la mayoría de males: insuficiencia de presupuestos, nula o casi nula investigación, falta de buen profesorado, mala preparación de los alumnos, etc., son en buena medida consecuencia del rápido incremento numérico de alumnos.

De todos modos la masificación ha tenido otras repercusiones, que en parte contribuyen a lo anterior, pero que actúan a través de otros mecanismos. Nos referimos al desfase que provoca entre unas estructuras organizativas y unas necesidades reales, sobre todo a nivel de órganos centrales. El sistema educativo, al menos por lo que a la universidad se refiere, tal vez era adecuado en una situación relativamente estática: profesores, planes de estudio, tipo de alumnos... todo evolucionaba muy lentamente, de forma que se trataba en buena parte de una simple reposición, de una reproducción que implicaba bajos presupuestos de inversión y pocos cambios; en definitiva, poca burocracia.

De todas formas tal esquema, que se ha pretendido hacer perdurar a pesar de que la situación requería esquemas diferentes, no parece ser ya el más adecuado. Así, se contempla ahora un panorama en el que muchas veces la solución adecuada a los problemas no se consigue ya tanto por un deseo de mantener el poder (central), o por ineptitud de los administradores, como tantas veces ha ocurrido, sino por el desbordamiento de los problemas. El centro es incapaz, incluso por falta material de tiempo y posibilidades, de hallar soluciones correctas para todos y cada uno de los problemas que las universidades plantean al Ministerio. Cuando una organización crece constantemente, aún en situaciones políticas con gran poder en el centro, es preciso de vez en cuando reasignar tareas y responsabilidades entre el centro y la periferia a fin de no colapsar al centro y a las instituciones implicadas. Por otro lado, cuando las organizaciones crecen y los recursos a ellas destinados crecen también son cada vez más difíciles de hallar y aplicar incluso los criterios «objetivos» de asignación de recursos que antes señalábamos. La racionalidad del café para todos no es aplicable, por ejemplo, al ordenador para todos, o al laboratorio de biología para todos.

5. El control de los gastos en relación al producto de las universidades

Una larga tradición universitaria basada en el centralismo, como ha ocurrido en España, ha creado unos hábitos administrativos que pueden poner en dificultades el paso a una situación con autonomía de las universidades. Las autoridades universitarias, constituidas por profesores con claros intereses de grupo cuando no simples correas de transmisión del poder central, están acostumbradas a conseguir mejoras para su Universidad o su Facultad por caminos muy alejados de los que utiliza, por ejemplo, el hombre de empresa. Es cierto que el empresario se mueve en un terreno en el que las reglas de juego son bastante claras: conoce perfectamente sus objetivos, en parte coincidentes, por cuestiones de competencia, con los de sus clientes y trabajadores. El gran problema del empresario consiste en saber cómo evolucionará la demanda, cuáles son las técnicas de producción disponibles, los precios de los materiales que puede usar, incluido el coste de la mano de obra, y sus probables evoluciones. Pero su objetivo es muy claro, maximizar los beneficios, reducir los costes, etc.; el precio o valor social de su producto es una magnitud bastante bien conocida.

Ello no obsta para que el mundo empresarial no esté permanentemente sujeto a tensiones, en particular las de carácter social entre capitalistas y trabajadores, a fin de conseguir un reparto más adecuado del producto. Pero los objetivos son bastante claros, y los medios también.

En el caso de la universidad la situación es bastante diferente. En primer lugar, el producto no presenta en general la homogeneidad del de una empresa. Se trata aquí de una industria con trabajo intensivo (el de profesores y alumnos) en relación al capital y en el que la habilidad y el esfuerzo personal cuentan enormemente en los resultados conseguidos. En segundo lugar, además de poco homogéneo, el producto resulta difícilmente medible, a diferencia de lo que con frecuencia o normalmente ocurre con los productos industriales. Y no es medible tanto porque se desconoce el coste concreto de producción (de un titulado en particular, pongamos por caso), porque tampoco es válida para la valoración la utilidad (capacidad de prestar un servicio, valor para el interesado) de los servicios producidos por la universidad, como porque responden a multitud objetivos.

Las autoridades universitarias carecen, en general, de aquellos hábitos empresariales de asignar recursos a objetivos con sistemas de evaluación claramente conocidos. La ineficacia administrativa de las universidades es ampliamente reconocida. Pero además, poco podrían aportar los hombres de empresa para su mejora (2). Estas dificultades en relacionar costes y rendimientos, la falta de automatismo entre costes y calidad en los servicios prestados (docencia, investigación, crítica social), la inexistencia de una relación clara entre docencia e investigación universitaria y la utilidad que a la sociedad le reportan tales servicios son dificultades que no afrontan usualmente los empresarios que conocen bastante bien su función de producción (relación física entre recursos y producto obtenido).

(2) Las experiencias recientes de los nuevos Patronatos universitarios no parece que hayan servido para solucionar estos problemas. En general y reconociendo que en algunos casos han debido aportar elementos positivos, el desconocimiento concreto de la vida universitaria, el escaso tiempo que le dedican y la falta de representatividad (de la sociedad) que le atribuyen los universitarios han sido suficientes como para pensar en que la experiencia ha fracasado.

Con ello no pretendemos dejar por sentado el asunto en el sentido de que el producto de la universidad es inmedible. Ciertamente algunos intentos se han efectuado; pero su carácter y la complicación práctica que suponen equivalen a admitir que la solución del problema no puede basarse por ahora en estas cuestiones. Por otro lado, utilizar recursos tan elementales como el número de publicaciones, el número de premios Nobel, el de licenciados, o el de tesis doctorales que se producen en un año no deja de ser un intento sin duda loable, pero absolutamente inseguro y burdo.

En definitiva, es difícil controlar la eficacia de las universidades mediante fórmulas sencillas que relacionen recursos y resultados o productos. Pero es que además, la eficacia ha de valorarse en términos colectivos.

6. Eficacia en términos colectivos

El principal objetivo de la autonomía financiera de las universidades es mejorar la eficacia de los fondos que se destinan a la universidad. El término eficacia debe ser matizado a fin de darle su verdadero sentido. En efecto, no se trata de eficacia en sentido empresarial solamente; no se trata fundamentalmente de eficacia empresarial precisamente. Antes se han comentado algunas de las dificultades en este terreno. La universidad no se mueve en un mercado de libre competencia; los precios y los costes no son, pues, un indicador infalible a la hora de calcular los rendimientos. Esta es, evidentemente, una gran dificultad que las universidades autónomas, deberán afrontar. Si los criterios fueran únicamente empresariales sería bastante fácil demostrar que una universidad privada puede ser más eficaz. Pero la universidad es ante todo un servicio público; sus objetivos obedecen a opciones políticas; sus objetivos son, además, múltiples.

Además de impartir determinados estudios y otorgar sus correspondientes títulos, las universidades tienen otras obligaciones esenciales que constituyen la médula de su razón de ser; situar el país en el límite de la ciencia mundial, crear en el país una capacidad receptiva de la ciencia y de la técnica que a nivel mundial se vaya descubriendo, hacer progresar la cultura de la sociedad en la que vive, criticar a dicha sociedad; para ello deben efectuar investigación fundamental y aplicada, deben incluir entre sus actividades básicas a la investigación; los profesores universitarios todos, en uno u otro momento, permanentemente o alternativamente, deben ser investigadores y no simples repetidores de lo que otros han descubierto; los alumnos todos deben participar en programas de investigación para adquirir la profesión de titulados superiores, cuyo contenido no es una simple adquisición de conocimientos, sino de capacidad para generar nuevos conocimientos, de crítica.

Asimismo, las universidades deberían ser responsables de realizar o potenciar aquellas investigaciones útiles socialmente, pero cuya demanda social carece de poder de compra, actividad que debería o podría ir muy unida a la de crítica social.

Por otro lado, la universidad como responsable de la cultura en general al máximo nivel, debería cuidar no sólo de los aspectos anteriores, sino de mantener o contribuir al mantenimiento de la identidad nacional, básicamente un valor cultural, y de otros aspectos ligados a lo más humano de los hombres y que una eficacia mal entendida en modo alguno potenciaría. Una eficacia, pues, que no puede quedar en manos de intereses privados.

Finalmente, la universidad debe hacerse responsable ante la sociedad de que las profesiones superiores que la sociedad considera necesarias sean enseñadas. Esto es, aparte, o incluso antes de otros objetivos, la sociedad puede demandar a la universidad la formación de ciertos profesionales y en un cierto número (médicos, maestros, ingenieros, etc.), cuyo déficit podría causar graves problemas generales.

El tema no es simple. La polémica entre posturas más burocráticas y planificadoras y posturas más culturalistas o liberales no ha terminado. ¿La universidad debe formar exactamente —o con un margen de error, o con un margen de más— aquellos profesionales que la sociedad necesita desde un punto de vista colectivo? o bien ¿debe impartir docencia a quienes lo requieran, sean más o sean menos de los que serían necesarios?; ¿debe formar estimulando, si es preciso, la demanda de estudios superiores, necesariamente a los que se necesitan y, además, estimular la demanda adicional, o desestimular la demanda adicional?, ¿cuáles son estos estímulos? ¿los métodos de evaluación?, ¿las cuotas académicas?, ¿el origen social del alumnado? El tema no está resuelto; pero en todo caso no parece que deba ser únicamente la universidad quien debe opinar sobre el mismo. Y mucho menos quedar exclusivamente en manos privadas.

En definitiva, la democracia y la transparencia deben resultar sistemas de toma de decisiones eficaces en el caso de las opciones públicas o colectivas (3), al menos sensiblemente más eficaces que los sistemas usados durante bastantes años en España, o incluso más que lo que resultaría de una universidad privada.

7. Niveles de desajuste

Cabría hacer notar que los grados de desajuste varían o pueden variar de una universidad a otra, de forma que si bien en teoría o epifenoménicamente todas las universidades son iguales, en la realidad no es así; algunas son incluso muy distintas. La dinámica puramente cuantitativa de la población atendida por cada universidad, la composición sectorial de la economía de cada territorio universitario, la dinámica cultural en sentido amplio; es decir, no sólo en términos culturalistas sino también en el de patrones de conducta —por ejemplo, la postura ante un hecho como son las oposiciones a cuerpos, aparte incluso del peso relativo dentro de una universidad entre profesorado numerario y no numerario, o las formas de participación colectiva en las tareas públicas, etc.—, la distinta rapidez en las respuestas del poder ante los problemas presentados por distintas universidades son algunos de estos elementos que contribuyen a situar los desequilibrios en distinto lugar o nivel.

Estas constataciones son indicadoras de algunas dificultades que pueden surgir de adoptar soluciones homogéneas. Es decir, una autonomía universitaria exactamente concebida en todos sus detalles e igual para todas las universidades se enfrentaría de inmediato con distintas capacidades de asimilación, dando

(3) Lo cual no excluye que en su preparación no puedan emplearse instrumentos y perfeccionamientos técnicos tomados de la empresa privada, bien que, por tratarse de actividades con fin múltiple, que implican costes y beneficios monetarios y no monetarios, y que repercuten directamente sobre la institución afectada o indirectamente sobre otras personas o grupos de la sociedad, el enfoque y la metodología de la solución ha de ser forzosamente distinto (técnicas del coste-beneficio o coste-eficacia, P.P.B.S., etc.).

lugar a soluciones no óptimas en algunos casos. Todo ello no obsta para que no deba ser ésta la solución, ya que las nuevas circunstancias tenderán a provocar respuestas más adecuadas con el tiempo. De todos modos tal vez convenga pensar en soluciones flexibles, bien que estimulantes hacia una mayor autonomía.

En términos generales cabría hablar de dos tipos de solución:

- a) La vía paralela, o la vía doble.
- b) La autonomía adaptada.

Por vías paralelas debe entenderse la co-existencia de distintos sistemas de, por ejemplo, adscripción del profesorado, de dotación presupuestaria, de adopción de planes de estudio, de organización de la docencia, etc. De hecho éste es el sistema que en parte se ha ido adoptando a remolque de los acontecimientos y con graves anomalías.

Por autonomía adaptada debe entenderse una autonomía en principio genérica e igual para todas las universidades, pero en la práctica matizada en cada caso de acuerdo con el Estatuto de cada universidad, que recoja las circunstancias del caso y el camino de la evolución futura. Estatutos que en modo alguno deben emanar del poder central, que en modo alguno deben ser elaborados por las autoridades académicas exclusivamente, sino manifestar la voluntad de la mayoría de los miembros de la comunidad universitaria y el consenso de la sociedad en la que la universidad está enclavada.

Por otro lado la variedad de soluciones permitiría la experimentación que, para los universitarios, suele ser una buena fórmula de llegar a la mejor solución.

Los gastos universitarios no tienen límite, pero la sociedad no puede pagar todo lo que los universitarios creen que necesitan. De ahí que la crítica interna y externa, la transparencia en los procesos de elaboración y aprobación del presupuesto sean, como veremos, elementos racionalizadores.

8. La libertad de opción autonomista

La autonomía universitaria no es, pues, una panacea que pueda resolver todos los problemas, ni es tal vez un remedio válido para todos los casos y situaciones. Ni la magnitud de los problemas, ni la evolución social y política de cada universidad y su entorno cultural y humano, ni la voluntad de la periferia en asumir determinadas responsabilidades políticas y culturales son idénticas en todos los casos y en todas las zonas. Por tanto, no parece ser una solución válida, no sería desde luego la solución óptima en estos momentos, una autonomía universitaria de facto igual para todos. El café para todos, al cual tanto nos tiene acostumbrados la Administración española, puede ser válido, por ejemplo, si a todos les gusta el café, si a todos les conviene. En este sentido un primer paso racionalizador sería simplemente preguntar a cada cual qué es lo que quiere tomar; o al menos, ya que el país es pobre y no tiene de todo, dejar escoger entre algunas alternativas de coste relativamente parecido.

II. BASES DE SOLUCION

1. Principios

Vistas estas dificultades y admitiendo que tenemos un cierto pesimismo en la valoración de las soluciones, creemos que más que una solución debe buscarse una vía de solución. Esta vía de solución, la autonomía universitaria, se basa en dos principios:

- a) la existencia, mejor dicho, la formulación de un plan general y a largo plazo en el que la sociedad (por los caminos que sea, Gobierno, Ministerio de Educación, consenso social) establezca a grandes rasgos sus preferencias básicas (titulaciones, número indicativo de estudiantes, recursos globales a destinar a la universidad, etc.), asigne entre universidades los recursos —de entrada, mediante fórmulas simples tales como las que criticamos en esta nota: número de alumnos asignados, tipos de estudios, etcétera, con indicaciones generales acerca de las proporciones de recursos a atribuir a docencia y a investigación y
- b) en segundo lugar, la autonomía universitaria como alternativa al centralismo actual y a los patronatos actuales.

La universidad, mediante el ejercicio de esta autonomía, debería demostrar que puede aportar soluciones mejores que las presentes. Debería demostrar que a partir de las grandes indicaciones recibidas de la sociedad a la que debe servir es capaz de mejorar substancialmente los actuales esquemas de funcionamiento y acrecentar la efucacia en el uso de los fondos públicos.

2. Planificación

El plan general o a largo plazo referente a la enseñanza universitaria debería concretar la estrategia mediante planes a más corto plazo (planes anuales, planes para los próximos dos o tres años) señalando las grandes opciones de forma coherente entre funcionamiento o gastos corrientes por un lado, e inversiones por otro.

Hemos dicho ya que de momento podrían emplearse criterios relativamente simplistas —y, por tanto, criticables— para la atribución de los fondos de funcionamiento entre universidades a base de parámetros fácilmente objetivables (número de alumnos, alumnos por facultades, por ciclos, etc.), o bien partir de una fórmula intermedia entre la situación actual y la que se derivaría de la aplicación pura y simple de una fórmula objetivable tal como la anterior; de este modo se podría permitir a las universidades ir adaptándose a la nueva situación, por ejemplo, en tres o cuatro años. Ello no obsta para que en algún caso los anteriores fondos no pudieran complementarse para programas especiales. Lo importante en todo caso es la transparencia en los procesos de atribución de fondos, la igualdad de trato, no la arbitrariedad y el secreto.

Mas difícil es todavía el reparto entre universidades y centros de los fondos de inversión. De hecho es en este terreno en donde los planes a largo plazo deberían jugar el papel decisivo, porque a la larga son los planes de inversión

quienes modulan tanto la evolución de la universidad en sus aspectos cuantitativos esenciales (número de alumnos, titulaciones, distribución geográfica de los centros universitarios, docencia/investigación), sino que condicionan o determinan en buena parte los gastos de funcionamiento o corrientes de la universidad a través de la evolución que las inversiones significan sobre la capacidad docente e investigadora, número de alumnos, etc., e indirectamente sobre la calidad de la enseñanza y el reparto entre docencia e investigación, dadas las limitaciones presupuestarias con que siempre se mueve la universidad.

Es decir, la planificación a largo y medio plazo permitirá al menos opciones coherentes, de las que necesariamente se derivarían otras cuestiones administrativas (crecimiento cuantitativo; normas sobre ingreso de alumnos, etc), habida cuenta de la evolución en el tiempo de los presupuestos globales y los módulos de coste unitario (en inversiones, en retribuciones del personal, etc.). Permitiría salir de la permanente política de urgencias en la que los fondos de inversión parece que son atribuidos simplemente a criterio de quienes detentan formalmente en cada momento dicha responsabilidad.

Un instrumento que podría ser sumamente útil en este terreno sería el acostumbrar a las propias universidades (ya autónomas) a realizar programas o peticiones a largo plazo de sus necesidades de inversión y funcionamiento al Estado a fin de facilitar la elaboración de programas globales, para el conjunto de universidades, coherentes con las grandes opciones y, asimismo, equitativos regionalmente y entre universidades.

Finalmente, queremos añadir simplemente que de hecho los fondos de inversión pueden clasificarse en dos apartados: para grandes inversiones (construcción de nuevos edificios, etc.) y para pequeñas inversiones (ciertos aparatos, acondicionamiento de locales, bibliotecas, etc.). Las primeras son fundamentalmente las que deberían ser objeto de negociación entre las universidades y el Ministerio, de acuerdo con las líneas indicadas; sin embargo, las pequeñas inversiones dado que en buena parte pueden considerarse amortizables en unos pocos años, pongamos cuatro o cinco, como tendencia podrían ser atribuidas entre universidades, y dentro de estas por Centros, de acuerdo con criterios parecidos, bien que adaptados al caso, a los que se han sugerido para los gastos corrientes. Para el primer momento bastaría que se recalcularan las atribuciones que habrían tenido lugar según esta fórmula en los tres o cuatro últimos años a fin de que en el primer ejercicio en el que se adoptara el nuevo sistema se compensaran las cifras que la fórmula paramétrica aportara según lo atribuido de más o de menos en los años anteriores.

3. Transparencia

Cuando se insistía en la necesidad de establecer planes generales en los que figurara el correspondiente detalle por universidades no se suponía que el Estado, bien que reponsable final del plan, era el único que tenía algo que decir. Ya hemos comentado la necesidad de que las universidades formularan proyectos y efectuaran peticiones en tal sentido y que el Estado, en vista de la estrategia global a largo plazo, los presupuestos previsibles y las actuales dotaciones de instalaciones en las universidades —dotaciones que en algunos casos resultan muy distintas en términos relativos (por alumno, por Facultad, etc.), lo que suponen que no debería partirse de cero a la hora de la atribución de fondos de inversión entre universidades— estableciera el plan definitivo.

En este plan definitivo las universidades deberían tener su voz, de manera que el plan de inversiones fuera más bien el resultado de un pacto entre el centro y las respectivas universidades que una imposición o una concesión. De todas formas, siempre y en todo caso el plan debería ser conocido y publicado y el proceso de planificación transparente. El Estado debería saber los criterios de las universidades y viceversa, éstas deberían conocer los criterios y opciones generales y a largo plazo del Estado en materia universitaria. La transparencia, naturalmente, debería hacerse extensiva al reparto de los fondos para gastos corrientes y para pequeñas inversiones.

4. El reparto equitativo

Otro método, el del agravio comparativo; ésto es, el efectuar un reparto de recursos (entre universidades y, dentro de cada universidad, entre facultades, etcétera), equitativo en el sentido de igual para todos, o en la misma proporción con lo que ocurre en otros países tomados como modelo, sin duda podría suponer una mejora, al menos al poner en evidencia situaciones muy desequilibradas. De todas formas, no parece que sea el procedimiento definitivo por cuanto se basa en una hipótesis fundamental, pero no demostrada, la de que la verdad debe estar más cerca de la media que de los extremos; argumento fácilmente combatible por cuanto socialmente queda claro en muchos casos que la potenciación de algún tipo de actividad (un departamento, una investigación en concreto, un tipo de estudios) puede ser la decisión más adecuada.

5. Financiación de las universidades: superación del esquema actual

Esto nos lleva a otro aspecto, aparentemente de poca importancia, puesto que las decisiones a corto plazo siempre pueden ser alteradas en el futuro, pero que en la práctica resulta capital: actualmente las universidades desconocen, o cuando menos no conocen las cifras exactas de los recursos de funcionamiento y de inversión con que van a contar en el año próximo y en los inmediatamente siguientes. No saben cuantos profesores podrán tener —a no ser a base del poco científico criterio, que en la práctica nunca falla, de que van a contar como mínimo con lo que tienen para el presente curso—. De esta forma, como se apuntó anteriormente, la mejor política de sus autoridades consiste en tratar de justificar peticiones máximas dado que las peticiones en años anteriores no fueron atendidas tanto en función de lo que era justo —al menos según sus criterios— sino en función de otros criterios, entre los que se halla la capacidad de convencimiento personal ante el Ministerio, u otros criterios aún menos objetivables.

Si las universidades conocieran sus presupuestos con suficiente antelación, si después de aprobados los presupuestos no se distribuyeran, como ocurre, cantidades importantes de fondos por caminos poco transparentes —que obligan incluso a veces a gastar con urgencia determinadas cantidades recibidas hacia el final de los ejercicios— las universidades podrían establecer sus programas de actuación con mayor responsabilidad y eficacia. Pero desgraciadamente, al menos hasta ahora, la práctica demuestra que ello no es así; de suerte que las

universidades más dinámicas —que a veces pueden resultar también las más insensatas— son las que en buena parte determinan los presupuestos y las calidades mediante su política de crecimiento, crecimiento que, a la corta o a la larga, el Ministerio refrenda so pena de verse envuelto en graves problemas de orden público. La desgraciada política de selectividad vigente no es sino un perfecto instrumento a tal fin al obligar en la práctica a las universidades a atender a cuantos estudiantes se lo propongan y en las carreras que deseen. Para una universidad tener de un curso para otro mil alumnos más en Medicina y menos en Filosofía y Letras, pongamos por caso, no es un hecho indiferente, ya que los gastos de funcionamiento que provocan unos y otros difieren substancialmente.

6. Unidad y globalidad del presupuesto

Un nuevo elemento que queremos destacar en relación a los presupuestos universitarios, en cierto modo ligado al criterio de transparencia que se viene defendiendo, pero que posee entidad propia, es el de la unidad o globalidad de presupuesto; ésto es, el presupuesto debería ser un documento único en el que se incluyeran sin exclusión todos los ingresos y gastos asociados a una universidad. En particular debería incluir tanto los ingresos y gastos corrientes como los extraordinarios y las inversiones, debería reflejar todos los recursos disponibles por la universidad sea cual fuere el origen de los fondos: Ministerio de Educación, Ministerio de Hacienda (pago de funcionarios, etc.), así como otros recursos asignados hoy día a las universidades a través de procedimientos en la práctica totalmente al margen de sus responsabilidades (becas oficiales, etc.), así como todas aquellas otras partidas de carácter más autónomo: contratos de investigación con organismos oficiales o privados, subvenciones y ayudas específicas, donaciones, etc. Todo ello sin que significara en todo caso una total autonomía financiera en el sentido de poder dedicar a otras atenciones recursos específicos. Es decir, las subvenciones, por ejemplo, podrían tener o no un destino específico, pero en todo caso deberían aparecer en las cuentas de las universidades, que, por otra parte, deberían ser publicadas a priori y a posteriori, una vez cerrado el ejercicio. Por otro lado, aún en los casos en los que las partidas tuvieran fines específicos, la universidad debería administrar dichos fondos con una cierta autonomía y, naturalmente, con un rendimiento de cuentas.

Cuando nos referíamos al reparto equitativo u objetivo de fondos entre universidades nos referíamos a estos presupuestos globales y no únicamente a los gastos de funcionamiento, que es lo que cubren, junto con el personal contratado, los actuales presupuestos.

7. Autonomía en el manejo de los fondos de financiación

No tenemos la pretensión de señalar las formas concretas que la autonomía financiera de las universidades debe tomar en estos momentos. Las diferencias entre unas universidades y otras son, en algunos casos, muy fuertes, de forma que el establecimiento de una norma general muy concreta podría resultar inadecuada. Por otro lado, los acontecimientos se mueven con bastante rapidez, de

modo que cualquier fórmula que se suponga adecuada puede ser superada muy pronto por la realidad.

Este es, pues, un tema que debería ser objeto de una negociación auténtica entre el centro y las universidades y ser plasmada en los Estatutos de cada universidad que, por otro lado, deberían ser mínimamente coherentes entre sí.

Como indicaciones generales y por argumentos en parte ya apuntados, parece que la autonomía interna universitaria consiste básicamente en ponerla en manos del profesorado. Ello no significa la exclusión de otros estamentos igualmente básicos para el funcionamiento de las universidades, alumnos y personal no docente. Sin embargo, por distintas razones que no es preciso señalar, en la práctica el gobierno de la universidad no puede escapar de las manos del profesorado. No es que piense que deben excluirse los otros estamentos sino más bien lo contrario. No obstante, tal papel difícilmente es jugado por los otros estamentos. Las posibilidades reales de gobierno por parte de aquellos otros estamentos es más una desiderata que una realidad. Su papel, a veces simplemente ficticio, parece más bien adecuado como elemento de control, como sugeridor, como impulsor de ciertos cambios que como detentadores reales de poder, como partícipes de las decisiones importantes más que como definidores de políticas a largo plazo y responsables personales en ciertos puestos de autoridad.

8. Control externo

Aparte del profesorado con la colaboración de otros estamentos de la universidad, otros organismos deberían jugar un papel como árbitros exteriores, como los poderes públicos locales, asociaciones cívicas, etc. La forma concreta de arbitrar los procedimientos quedaría establecida en los respectivos Estatutos (Patronatos, Junta de Gobierno, Claustro, etc.). De todas formas, la experiencia reciente parece aconsejar que, o bien, si se trata de personalidades ciudadanas, conozcan a fondo los problemas universitarios, o bien se trata de representaciones institucionales, de forma que quienes personalmente ostenten los cargos sean responsables ante organismos democráticos. En caso contrario su utilidad práctica sería muy pequeña.

De todas formas, en un esquema descentralizado el control del centro sobre todo el sistema se basa en los objetivos generales, en las opciones de política universitaria en sus grandes líneas, en un reparto equitativo y objetivo de los recursos —para decirlo en términos económicos: que intente igualar las utilidades marginales de las distintas asignaciones: por regiones, por tipos de estudios— y en una vigilancia a distancia de los precios principales de los recursos universitarios empleados (básicamente: sueldos de los profesores y del personal), bien que con autonomía en la estructuración de los gastos (reparto entre personal y materiales, etc.; entre las distintas categorías de personal, etc.).

En una situación plenamente autonómica (con devolución), dado que el papel jugado por el centro en una situación descentralizada lo juegan los poderes políticos regionales, podrían establecerse de hecho diferencias sensibles (por ejemplo, en la estructura de retribuciones, en el estatuto del profesorado, en los planes docentes, etc.), entre una universidad y otra pertenecientes al Estado Español pero ubicadas en distintas regiones.

9. Reasignación de responsabilidades

En un sistema centralizado la responsabilidad en la asignación de los recursos públicos queda diluida extraordinariamente precisamente porque el quedar tan concentrada en el centro se transforma en una responsabilidad exclusivamente política, que se enmascara con frecuencia con la remisión a problemas más generales. De esta forma, pequeños problemas quedan sin solución sin que exista un sistema eficaz de exigencia de responsabilidades. Una universidad no puede contratar a una bibliotecaria, pongamos, porque carece del correspondiente puesto en la plantilla; el Ministerio no puede atribuirle una plaza de bibliotecaria porque la Administración no lo tiene previsto o porque Hacienda se resiste a ampliar las plantillas... porque todavía no se ha puesto en práctica la reforma fiscal. Mientras, la universidad ha recibido posiblemente abundantes fondos para adquirir libros, que permanecen sin clasificar ni poder usar.

En una situación descentralizada las soluciones serían evidentemente más simples. Sin embargo, es preciso reforzar las razones mediante el establecimiento de un sistema de responsabilidades incluso penales mucho más eficaz que el actual. Ahora la irregularidad en el manejo de los fondos se dispensa por el encorsetamiento administrativo. En una situación autónoma deberían acercarse mucho más las atribuciones y las responsabilidades.

Democracia en la toma de decisiones, particularmente en la elección y revocación de los cargos, transparencia en los procesos de decisión, y exigencia de responsabilidades —por parte interna y por parte externa a la universidad— son elementos complementarios de la autonomía universitaria.

III ETAPAS DE LA AUTONOMIA FINANCIERA

Primera etapa (devolución universitaria)

A grandes rasgos cabe señalar dos grandes etapas por las que seguramente pasará —y aún: conviene que pase— la autonomía financiera de las universidades. En una primera etapa, alcanzable incluso en la presente situación predemocrática, se trataría simplemente de equiparar el tratamiento de las universidades españolas adaptando las necesidades de inversión de cada una de ellas a un plan general en el que las opciones de la política universitaria fueran claras y, sobre todo, conocidas y, además de estas grandes opciones, se tuvieran en cuenta fundamentalmente los recursos (edificios, equipos, bibliotecas, etc.) con que cuentan ya las respectivas universidades y sus déficits relativos (por alumnos, tipo de Facultad, en infraestructura básica, etc.), así como los planes de inversión y crecimiento formulados o sugeridos por las propias universidades y los adoptados definitivamente.

Por lo que respecta a los gastos corrientes, la atribución de recursos entre universidades sería función, fundamentalmente, de la aplicación estricta de una fórmula paramétrica, a la que se podría tender en unos pocos ejercicios a partir de la presente situación.

De todos modos, dada la poca experiencia en este terreno, convendría que la fórmula empleada para el reparto fuera experimentada durante un tiempo a fin de adaptarla a la realidad española. En este sentido estamos pensando en la posibilidad de usar, con carácter de orientación, los parámetros de gastos de

funcionamiento (excluido el profesorado) por alumno oficial y según tipo de Facultad o Escuela del promedio de dichos gastos en las universidades de los países de la O.E.C.D.

En una segunda formulación más refinada se podrían tener en cuenta características especiales de las universidades, o de ciertas universidades, de acuerdo con los esquemas del análisis coste-beneficio que, si bien no introducirían cambios substanciales en el reparto, lo matizarían en función de ciertas singularidades en el sentido de tender a una igualdad real, no sólo formal, de tratamiento y al ahorro colectivo de recursos. Nos referimos a cuestiones tales como las relacionadas con la ubicación del campus (menor o mayor coste del solar, problemas de transporte, de profesores y alumnos, etc.), clima, estado de los edificios, etc. E incluso a otras condiciones asociadas al tipo de sociedad en la que la universidad está ubicada (coste de vida en relación a la media nacional), o ligadas a aquellas grandes opciones de política universitaria (potenciación de las culturas autóctonas tras una larga etapa de persecución; descentralización o desconcentración universitaria; tema de la ubicación de los primeros ciclos, etcétera).

A partir de la cifra global disponible para gastos corrientes y de investigación la universidad elaboraría libremente su presupuesto, de acuerdo con las directrices generales recibidas y pactadas con el Ministerio por lo que respecto a los gastos corrientes, y en concordancia con los procedimientos democráticos establecidos en sus estatutos —posiblemente con intervención del Claustro y de la Junta de Gobierno y sus correspondientes y respectivas comisiones de presupuesto así como de otros órganos inferiores: Juntas de Facultad o de Departamento, etc. El presupuesto aprobado, que sería público, atribuiría los fondos tanto por Centros, unidades docentes y departamentos —centros de coste— como por elementos de coste —materiales, profesorado, personal no docente, servicios, etcétera—.

La autonomía de los centros de coste —Facultades, Colegios, Escuelas, Unidades Docentes, Institutos, Departamentos— respecto de la universidad podría ser parecida a la que se ha indicado de ésta respecto al Ministerio:

- 1) Propuesta, por parte de los centros de coste, de actividades (docencia, investigación) a desarrollar, dentro de un plan a largo plazo, en el curso siguiente y de los recursos necesarios para llevarlas a cabo.
- 2) Discusión, a nivel universidad, de las propuestas, con atribución definitiva a los centros de coste de las actividades a desarrollar y los recursos globales de que dispondrán —presupuesto global para gastos corrientes: personal, materiales, etc—.
- 3) Distribución, por parte de cada centro de coste (Facultad, Escuela, Departamento), del presupuesto global que se le ha atribuido entre las diferentes partidas: profesorado, libros, fotocopias, dietas, viajes, etcétera.
- 4) El presupuesto final de la universidad sería el resultante de los respectivos presupuestos de los centros de coste. Dicho presupuesto podría contener, además, un mínimo análisis ex-ante comparativo: coste anual por alumno y Centro; coste directo y coste total; coste por hora de docencia impartida y por hora recibida; coste de los servicios (biblioteca, centro de cálculo, laboratorio, mantenimiento, limpieza, etcétera), coste de cada investigación.

Las universidades, así como sus respectivos centros de coste, deberían tener una cierta autonomía —queremos decir, poder de modificar sus decisiones anteriores cumpliendo ciertos requisitos formales— en la reasignación de las partidas presupuestarias.

Naturalmente, una vez aprobadas por los órganos internos de la universidad las cuentas de cada ejercicio y, después, su liquidación, el Ministerio, el tribunal de cuentas, etc., deberían aprobar también tales liquidaciones del presupuesto.

Asimismo, durante el ejercicio existiría un doble control presupuestario: el interno, bajo responsabilidad material de la gerencia y política de quien señalen los estatutos (Comisión de Presupuestos del Claustro, o de la Junta de Gobierno, Comisión Permanente, etc.); control externo, bajo la responsabilidad de la intervención del Ministerio de Hacienda, control que, más que intervención previa al gasto para comprobar como ahora que hay crédito disponible, que se trata de una aplicación presupuestaria correcta, que, en su caso, los precios previstos son de mercado y extender el conforme en la correspondiente orden de pago, debería tratarse más bien de una auditoria pública, con intervención a posteriori, aunque durante la marcha del ejercicio, y posibilidad de iniciar una acción penal en caso de mal uso de los fondos.

Segunda etapa (devolución general regional)

En una segunda etapa las administraciones periféricas y por los motivos ya apuntados deberían tener un peso muy superior en el establecimiento de los fines y los recursos de las respectivas universidades, así como en su organización y gestión. De modo que cada universidad, de acuerdo con los organismos regionales de los que dependiera (4) debería establecer ciertas modulaciones, en relación a la media de las universidades españolas, referentes a los puntos señalados y, en particular a: presupuestos globales de la universidad o universidades afectadas, nivel de calidad de la docencia, atribución de recursos entre docencia e investigación, grandes opciones (por tipos y niveles de estudios; localización geográfica de los centros de enseñanza), sueldos del personal, tasas académicas, etc. Dicho de otro modo, la dependencia administrativa de las universidades no sería del centro sino de los órganos políticos periféricos —quienes, a su vez y según sus estatutos, tendrían sus relaciones con los órganos centrales de la Administración.

Las universidades deberían gozar como en la primera etapa de amplia autonomía en la distribución de los recursos corrientes entre las diferentes partidas a fin de establecer su presupuesto, de acuerdo con los objetivos a ella señalados y los principios de unidad y globalidad, equidad y servicio público y los procedimientos democráticos y transparentes señalados en sus estatutos.

El presupuesto debería presentarse con un mínimo de análisis ex-ante parecido al sugerido para la 1.^a etapa.

También deberían disponer de una cierta autonomía en la modificación presupuestaria durante la marcha de los ejercicios a fin de poder adaptar los presupuestos a las realidades cambiantes (errores de previsión, modificación de ciertas

(4) En las propuestas avanzadas por la comisión para el estudio de un régimen especial para Cataluña uno de los servicios públicos que se prevee traspasar por parte del Estado a los órganos regionales es la enseñanza en todos sus niveles y en particular el universitario.

partidas de ingresos o de gastos presupuestarios durante el curso, imprevistos, etcétera).

De todos modos, el control del presupuesto requeriría, aparte de los procesos democráticos descritos para su aprobación, de dos tipos de supervisión, el interno y el externo, de forma parecida a lo apuntado anteriormente.

El control externo sería ejercido por los órganos de la Administración local que substituyeran en sus funciones a las que hoy día se atribuyen a la Administración del Estado (Hacienda, Tribunal de cuentas, etc), así como por parte de los órganos de la Administración central que se estableciese. Tales organismos deberían aprobar también las cuentas —ejercicios cerrados— de las universidades correspondientes.

El control previo global de los recursos a poner a disposición de las universidades en función de las actividades asignadas a desarrollar, la aplicación de un sistema transparente, la discusión previa de objetivos y necesidades dentro de un plan a largo plazo, la libertad de distribución del presupuesto por parte de las universidades, y el control a posteriori de los gastos contraídos y las actividades desarrolladas con la exigencia, en su caso, de las responsabilidades penales que hubiere, parece ser un sistema mucho más flexible y, sobretodo, eficaz que el actual a la hora de adaptar los recursos disponibles a las necesidades educativas del país.

Antes de alcanzar esta segunda etapa en la que algunas (o todas) las regiones del Estado hubiesen adquirido cierto tipo de autonomía política, el esquema descrito en la primera etapa debería ser convenientemente adaptado a fin de traspasar durante la etapa transitoria a los órganos descentralizados con poder político regional facultades actualmente existentes en manos de los órganos centrales de la Administración (Ministerio de Educación, Ministerio de Hacienda, Tribunal de Cuentas, etc.), de acuerdo con la cesión de poderes correspondiente (fiscales, normativos, ejecutivos).

En esta segunda etapa, no contemplada en la presente nota en todas sus facetas, entrarían en juego en algunos casos nuevos organismos a consecuencia de la existencia de varias universidades dentro de una misma región (universidades catalanas, universidades andaluzas, etc.). La coordinación de estas universidades a nivel regional creemos que sería mucho más sencilla que en la actualidad en la que tal coordinación, en el fondo, va, en opinión de los universitarios afectados, en contra de sus intereses ya que al basarse la atribución de recursos entre universidades no en fórmulas objetivas, o paramétricas del tipo que sean, sino más bien en la habilidad en presentar las peticiones, en el conocimiento directo que las autoridades del Ministerio tengan de las distintas urgencias, en presiones políticas, la coordinación podría convertirse sencillamente en una pérdida de argumentos por parte de las universidades afectadas ante las autoridades centrales. En cambio, la dependencia de todas las universidades regionales de una sola autoridad política muy próxima permitiría el establecimiento de organismos de control y dirección política de estas universidades de forma mucho más acorde con los deseos e intereses de los ciudadanos a los que las universidades debe servir.

Aventurar si tal política daría lugar o no a la fusión de universidades actualmente existentes o simplemente a la federación de universidades bajo un mismo Patronato u organismo fundamentalmente externo a las universidades, que las coordinara y estableciera sus grandes opciones: la política de crecimiento por especialidades y localidades, etc., es una cuestión no previsible en estos momentos; la tendencia está perfectamente claro que iría hacia una mayor integración.

TASAS, BECAS Y PRESTAMOS EN LA EDUCACION POS-OBLIGATORIA*

F. BOSCH i PONT**

¿A qué viene un artículo sobre la enseñanza pos-obligatoria en un número monográfico sobre financiamiento de la enseñanza universitaria? ¿No sería más operativo circunscribirse al ámbito universitario? Aunque parezca paradójico, la discusión de la financiación universitaria —especialmente cuando se alude, como en este artículo, a la igualdad de oportunidades— debe tener muy en cuenta lo que acontece: 1) en los niveles educativos previos a la universidad; y 2) en el mercado de trabajo, esto es, los empleos y el contenido de la legislación laboral.

Dicho en otras palabras, el análisis de la financiación de la enseñanza universitaria española que se desarrolla en este artículo se centra alrededor del coste —y su repercusión— por alumno. Pero dado que los alumnos que cursan, o cursarán, estudios universitarios no son los únicos afectados, la discusión aborda la financiación de la enseñanza comprendida entre los años de escolaridad obligatoria y la universidad. La referencia a los aspectos laborales se debe tanto a lo que se acaba de señalar como a la influencia que el mercado de trabajo tiene sobre las elecciones educativas.

A pesar de lo discutible de una política de igualdad de oportunidades —basada en la capacidad, o «méritos», intelectuales de los individuos— la argumentación que aquí se avanza tiene el modesto empeño de razonar más allá de los consabidos tópicos en torno a la regresividad de las tasas universitarias, para lo cual considerará el nivel actual de las tasas académicas en relación a las posibilidades de acceso a la enseñanza superior. La aproximación gradual de las tasas universitarias a los costes unitarios (resultantes de dividir el gasto total en un determinado grupo de alumnos, estudiantes de Medicina, por ejemplo, por el número de dichos alumnos) combinada con una política de becas y préstamos es la opción que se defenderá en este trabajo.

Sin embargo, debe quedar bien claro que si bien el autor suscribe esta fórmula la adopción de una política educativa concreta rebasa lo estrictamente económico; la decisión es, en última instancia, política. Lo último obedece tanto a diferencias de opinión como a problemas de información. Y es precisamente en base a estas consideraciones que resulta difícil dar visos de aceptabilidad a posturas que pretenden sustituir el pactismo ecléctico por fórmulas autoritarias y uniformistas en aras de unos fines más o menos utópicos.

No se olvide que el progresismo que presumen muchas de las fórmulas hoy en boga tiene antecedentes tales como la política educativa del régimen autoritario que siguió a la segunda República. Tampoco hace falta suponer que la demagogia abunda en las decisiones educativas porque existen personas o grupos con espíritus retorcidos. Conspiraciones puede que las haya, pero lo que está fuera de duda —y este artículo pretende corroborarlo en la medida de sus posibilidades— es la complejidad, incertidumbre, deficiente información y flexibilidad de los problemas educativos.

** Doctor en Economía.

* Las limitaciones de este artículo aún habrían sido mayores de no ser por las críticas y sugerencias, de J. García Durán y P. Puig i Bastart.

La elaboración de esta exposición en torno a una opción tan específica y debatible (1), como es el progresivo —en tres años, por ejemplo— acercamiento de las tasas académicas a los costes unitarios, complementado con becas y préstamos, es fruto de la convicción de que éste es el mejor antídoto para la demagogia y los análisis simplistas de asuntos tan complejos e imperfectamente conocidos como son los problemas educativos.

Como se podrá comprobar en lo que sigue a continuación, la aportación de razonamientos y juicios específicos no presupone, y menos implica, exactitud o certeza; en educación tan solo se puede obtener una visión razonada de unos problemas que a lo mejor para algunos resultará razonable y convincente. O para plantearlo en otros términos: ser estudiada a fondo mediante investigaciones monográficas y posiblemente la elaboración de un informe-preparado por una comisión elegida —no necesariamente compuesta por los políticos— que explore diversas opciones y recomiende una en particular.

1. DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y TASAS ACADEMICAS

La universidad española es clasista. Esta apreciación parece predominar entre los españoles. La tabla lo ilustra; ya que si cabe preguntarse cual es la exactitud, o incluso representatividad de las mismas, no parece razonable disputar el orden de magnitud de los datos obtenidos. En la actualidad, la mayoría de los alumnos universitarios provienen de familias con ingresos medios o altos; la proporción de universitarios cuyas familias reciben salarios bajos, o provienen del medio rural no guarda relación con el porcentaje que estos dos grupos representan en el total de la población.

Sin ánimo de caricaturizar, se puede señalar que, ante esta situación, la opción que suele privar —en España— es la de los precios políticos: las tasas académicas deben mantenerse por debajo de los costes unitarios de la enseñanza universitaria, con el fin de que el acceso a la universidad no se vea afectado por razones económicas.

Mientras que la desigualdad de oportunidades para acceder a la universidad, o, más rigurosamente, los porcentajes de alumnos que proviene de los grupos sociales definidos en función de la situación económica o geográfica, es una cuestión de hecho, la interpretación de las causas, la valoración que se le de, o las políticas que se arbitren serán controvertidas ya que nunca están exentas de conjeturas. No obstante, esta situación puede paliarse, aunque solo sea parcialmente, mediante análisis explícitos de factores que, independientemente de las preferencias individuales influyen en la viabilidad, y efectividad, de las medidas, escogidos para modificar la situación presente.

Se parte, pues, de una situación en la que la composición del alumnado universitario no refleja la distribución socioeconómica de la sociedad española. En el epígrafe siguiente se analiza la política vigente encaminada a superar esta situación.

(1) Entre los múltiples esquemas citables se puede mencionar al vigente en el Reino Unido, el cual combina los subsidios a los centros universitarios con cargo al presupuesto del Estado con becas que financian los municipios. Esta fórmula, en la actualidad, atraviesa graves problemas financieros y, además, no parece que ha alterado sustancialmente la discriminación económica en las universidades del Reino Unido. El objeto de esta nota marginal no es el de descalificar políticas fundamentadas predominantemente en el subsidio, sino tan solo animar, a quienes creen en estas opciones, para que defiendan razonablemente sus puntos de vista y, de esta forma, se pueda generar un debate que ilumine los puntos oscuros y debatibles de las diversas opciones.

TABLA 1

**ACCESO A LOS DISTINTOS NIVELES DE ENSEÑANZA,
SEGUN CATEGORIA SOCIO-PROFESIONAL DEL PADRE**

CATEGORIAS PROFESIONALES	% de población activa masculina	Bachillerato Elemental %	Bachillerato Superior %	Universidad
Cuadros superiores y profesiones liberales..	3,30	7,94	14,92	31,93
Cuadros medios.....	4,12	7,45	11,93	14,60
Fuerzas armadas.....	1,54	3,76	5,43	5,14
Empresarios con asalariados de la industria y los servicios.....	3,08	5,96	7,50	7,64
Empresarios agrarios con asalariados.....	1,53	1,94	2,84	3,11
Empleados.....	10,30	14,88	17,76	15,30
Empresarios sin asalariados y trabajadores independientes.....	6,93	8,89	8,28	5,98
Personal de servicios.....	4,72	5,29	4,08	2,79
Agricultores sin asalariados.....	13,13	7,09	6,79	3,96
Obreros calificados.....	30,69	27,49	15,25	7,00
Obreros sin calificar.....	8,11	4,36	2,08	1,02
Trabajadores del campo.....	12,56	4,93	3,14	1,54
Totales.....	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
N.....	9.285.645	1.236.850	329.292	156.762

FUENTE: I. N. E., *Censo de la Población de España, 1970*. Se han excluido de las bases los retiradores, rentistas y ocupaciones no clasificables, así como las personas económicamente no activas. *Estudios Sociológicos sobre la situación social de España, 1975*. Fundación Foessa, p. 753.

2. DEFENSA DEL SUBSIDIO. CRITERIO DE EQUIDAD

El predominio de los hijos de familias económicamente acomodadas en la universidad se atribuye —no sin buena parte de razón— a factores financieros. La enseñanza universitaria cuesta dinero, tanto por los desembolsos en concepto de matrícula, libros, viajes, etc., como por el dinero que se deja de ganar (2) debido a que no se suele combinar la enseñanza con un empleo (fijo y remunerado).

Estos desembolsos y la renuncia a unos ingresos inciden de una forma acusada en las economías familiares cuyos ingresos son relativamente bajos. Cuando a esta aceptación se añade la constatación de la baja proporción de universitarios procedentes de dichas familias, se tiende a concluir que el Estado,

(2) Una parte importante de los costes de un curso académico es la renuncia a la remuneración que se obtendría en sus puestos de trabajo —lo que en inglés se denomina «forgone earnings»— no obstante, por razones expositivas, en este artículo al hablar de costes totales de la educación se omiten los citados «costes de renuncia». Su inclusión no alteraría las conclusiones desde el punto de vista cualitativo, pero en cambio, complicaría innecesariamente el hilo de la exposición.

con cargo a los fondos públicos, debería ofrecer un subsidio a los estudiantes cuyas familias difícilmente pueden sufragar el coste de unos estudios superiores. Este es, en síntesis, el argumento de equidad, o justicia distributiva, que se ofrece para propugnar el subsidio a la educación universitaria. Se deja la defensa del subsidio por razones de eficiencia económica para más adelante.

Una presentación tan esquemática del argumento de la equidad deja bastantes cabos sueltos. Si se acepta la implantación de una política de subsidios a la educación, quizá será oportuno investigar los criterios para determinar el nivel de subsidio, y explorar las múltiples fórmulas para efectuar dichas transferencias. Estos dos interrogantes no son los únicos, ni posiblemente, los fundamentales, pero son importantes en el caso español —aunque solo sea porque quiénes aluden a los subsidios universitarios no suelen suponer que estas cuestiones son debatibles y flexibles.

3. BECAS Y TASAS ACADEMICAS

Se ha indicado ya que en España se intenta paliar, o meramente evitar que empeore, la distribución del alumnado universitario en función de su origen socio-económico. Para ello se sigue una política de precios políticos —los alumnos pagan aproximadamente un diez por ciento de los costes corrientes⁽³⁾— complementada con un programa de becas. El objetivo que se persigue es obvio: evitar que por razones económicas dejen de ir a la universidad jóvenes que tienen la capacidad intelectual, y motivación, suficiente para poder terminar satisfactoriamente unos estudios universitarios.

Ahora bien volviendo a las preguntas formuladas al final del epígrafe anterior, hay que indagar si el subsidio es efectivo; y, si la conclusión es afirmativa, será útil estimar el nivel del subsidio necesario para lograr un impacto determinado, por ejemplo, en términos de un aumento del porcentaje de alumnos pertenecientes a grupos socio-económicos con ingresos relativamente bajos. Existe, sin embargo, una tercera cuestión que está ligada a las dos primeras: se trata de la fórmula escogida para materializar el subsidio.

La efectividad del subsidio, al igual que la cuantía del mismo son de difícil estimación. En cualquier caso, no obstante, parece razonable que, independientemente del montante de la ayuda, ésta tendrá una incidencia positiva si el dinero llega a quienes procedan de familias con economías relativamente precarias. Se parte, pues, en esta exposición, del supuesto de que el subsidio ayuda a superar la limitación financiera de un cierto número de estudiantes. Podría pensarse, que esto significa que la bondad del subsidio es ajena a la cuantía o forma en que éste se materializa.

Sin embargo, de lo dicho no se puede inferir que la mayor o menor bondad del subsidio sea ajena al montante y características de la ayuda; ya que si bien es cierto que más vale una pequeña ayuda que nada, también parece realista suponer que sólo las ayudas que rebasen una determinada cuantía —que no tiene porque ser la misma para cada persona, tiempo, o lugar— serán suficientes

(3) *Informe Suárez*; INFORME que eleva al Gobierno *La Comisión Evaluadora de la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa* en el cumplimiento del Decreto 186/76 de 6 de febrero, p. 460.

para candidatos potenciales a la universidad, cuya situación económica familiar es realmente precaria.

Pero, ¿cuál es la cantidad que, probablemente, debería ofrecerse en concepto de subsidio? Esta pregunta, en la actualidad no puede contestarse con rigor; faltan estudios de las actitudes, y hábitos de gasto, de los estudiantes; se desconoce cuál tiende a ser la reacción que aportaría el hijo que desea ingresar en la universidad.

El problema no puede reducirse a un cálculo de costes y beneficios; las personas valoran los datos económicos de forma que, a priori, sólo puede ser objeto de conjetura, jamás de medición exacta, o en términos probabilísticos.

Los sociólogos demuestran que el arte de la conjetura puede practicarse con notable rigor. De la ignorancia presente, y de la incertidumbre del futuro, no se sigue necesariamente el abandono de la razón, esto es, de los análisis razonados. A la conjetura no se le aplica el cálculo de probabilidades, pero puede ser defendida a tenor de su plausibilidad. Esta última no tiene porque carecer de rigor; el método de las encuestas, los estudios comparativos (históricos o internacionales) brindan información que puede ser razonada; y, generalmente, permite extraer conclusiones cuya fiabilidad, es desconocida a priori, pero que, en cualquier caso, ilustran las posibles reacciones de las personas, y las consecuencias que podrían derivarse de determinadas opciones.

Esta digresión, que a primera vista trasciende al asunto concreto de las becas y tasas académicas, es, sin embargo, relevante en este contexto. Hasta aquí lo único que se ha podido defender por razones de equidad (entendida ésta como la igualdad de oportunidades educativas para quienes no poseen los mismos medios económicos), es la oportunidad de los subsidios el montante, y la forma del subsidio, son debatibles, porque la información sobre el impacto de las múltiples opciones posibles, en unos casos es imperfecta, y en otros es casi inexistente.

Estas conclusiones, al igual que la digresión que las precede, ponen en evidencia la falta de rigor de los planteamientos que implícita, o explícitamente, presuponen que la superación de la discriminación económica, que tiene lugar en las universidades españolas, se obtendrá mediante la congelación, o eliminación de las tasas académicas, la potenciación de la política de becas, o una combinación de ambas políticas.

Dicho en otros términos: 1) la discriminación universitaria no puede especificarse a partir de una mera relación de casualidad entre disponibilidades financieras y posibilidades de acceso a la universidad de los alumnos que han cursado las enseñanzas previas a la misma; y 2) dado que además de las becas y tasas existen otros instrumentos, tales como, por ejemplo, los préstamos, y el trabajo a tiempo parcial, los primeros no pueden ser tildados, a priori, de óptimos, o más adecuados. El segundo punto no requiere mayor elaboración, en este contexto; la discusión del primer punto servirá de introducción a la consideración de la viabilidad de los préstamos; la cual, a su vez, preparará el terreno para analizar una política que combine, préstamos, y becas, con unas tasas académicas gradualmente más cercanas a los costes unitarios estimados.

A título de balance provisional de esta exposición se puede avanzar que la discriminación económica que impera en la enseñanza universitaria no necesariamente debe o puede solucionarse, con una política que combine becas con unas tasas académicas que sólo representan una proporción muy pequeña de los costes de la enseñanza. El análisis de otras opciones, sin em-

TABLA 2
ESCOLARIZACION PROVINCIAL POR EDADES *

(Diciembre 1970)

—En porcentaje—

PROVINCIAS	De 20 a 24 años	De 15 a 19 años	De 10 a 14 años	Menos de 10 años
Madrid.....	17,3	43,8	94,6	66,7
Barcelona.....	9,9	31,6	93,2	71,7
Navarra.....	12,3	36,2	93,3	70,3
Soria.....	11,7	37,2	92,4	72,6
Badajoz.....	7,6	22,7	89,3	63,1
Media nacional.....	9,9	29,5	91,9	65,8

* Escolarización calculada en base a los datos censales.

FUENTE: I.N.C.I.E., *Evaluación del Sistema Educativo: Elaboración de Indicadores*, tomo I, p. 193.

bargo, requiere —como a continuación se intenta demostrar— la identificación de situaciones discriminatorias mucho más decisivas, y previas, a la que se enfrenta el estudiante al considerar el ingreso en la universidad.

4. EL CUELLO DE LA BOTELLA EN LA FINANCIACION DE LA ENSEÑANZA SECUNDARIA

A diferencia de lo que suele creerse, en España —al igual que en el Reino Unido, Suecia y Dinamarca (5)— la barrera económica más importante se encuentra en la primera etapa de la enseñanza pos-obligatoria, esto es, lo que usualmente se denomina enseñanza media.

Aunque el caso español no está estudiado a fondo (6), los datos de la tabla 2 ofrecen una base razonable para aventurar la afirmación que abre este epígrafe. Así, solo una parte de los alumnos que terminan la escolarización obligatoria prosiguen sus estudios. El coste de los mismos no puede considerarse como irrelevante para las familias cuyos ingresos son relativamente bajos, o para aquellas que viven en poblaciones que carecen de centros que impartan dichas enseñanzas.

(4) MARK BLAUG, *An Introduction to the Economics of Education* (Londres: Allen Lane, The Penguin Press, 1970), p. 293.

(5) MAUREEN WOODHALL, *Student Loans. A Review of Experience in Scandinavia and Elsewhere* (Londres: George G. Harrap & Co. Ltd., 1970), p. 131/139.

(6) Dos ejemplos recientes de la superficialidad con que se toca este tema los ofrecen el *Informe Suárez* y el libro de JOAQUIN TENA ARTIGAS, LUIS CORDERO PASCUAL y JOSE LUIS DIAZ JARES, *La Universidad Española: Datos para un Problema*. (Madrid: Fondo para la investigación Económica y Social de la Confederación Española de Cajas de Ahorro Confederadas, 1976.)

Las cifras que ofrece el estudio de Siguán y Estruch (7) pueden considerarse obsoletas en la medida en que la inflación de los últimos años ha aumentado considerablemente los costes de la educación; pero, mientras no aparezca un estudio que demuestre lo contrario, parece razonable afirmar que los costes de la enseñanza secundaria afectan a las elecciones educativas de las familias con ingresos relativamente bajos, y a las de las zonas rurales.

En el supuesto más favorable el alumno ha tenido la enseñanza obligatoria casi gratuita (8); pero en lo que atañe a enseñanzas posteriores, a menos que el subsidio comience a partir del primer año de enseñanza pos-obligatoria, la familia debe hacerse a la idea de que habrá de *costear varios cursos antes de poder considerar la financiación de la enseñanza superior*.

Sería incorrecto suponer que los costes de dicha enseñanza son directamente comparables con los de la enseñanza universitaria. Por una parte, y por razones de edad, el riesgo es superior en la etapa inmediatamente siguiente al período de enseñanza obligatoria. Por otra, el hecho de que la legislación laboral vigente prime los títulos (del nivel que sean) equivale a un incentivo para obtener, pongamos por caso, el título de bachiller; pero, no obstante esto no cambia la dificultad financiera a la que se enfrentan quienes van a seguir estudiando más allá del período obligatorio. Quizá, esta política laboral repercute desfavorablemente en aquellos que, por las razones que sean no obtienen título —problema que, dicho sea de paso, no suele merecer la atención que se otorga a la discriminación en el acceso a la universidad (9).

En suma resulta significativa la comparación de la distribución según el origen socio-económico del alumnado desde la educación obligatoria hasta la universitaria, que ofrece la Tabla 1 con esta información, y a tenor de lo acabado de exponer, parece razonable concluir que la financiación de la enseñanza secundaria es un cuello de botella, que no puede soslayarse cuando se estudia el problema de la discriminación económica a nivel universitario.

El acento de la discriminación económica parece recaer en los aspectos financieros de la enseñanza pos-obligatoria, pero, ¿es éste el diagnóstico completo? En lo que sigue se demuestra, para el caso de la enseñanza obligatoria, que existen otras variables a tener en cuenta a la hora de especificar el problema de la discriminación económica en las posibilidades de acceso a la enseñanza universitaria.

5. GRATUIDAD Y CALIDAD EN LA ENSEÑANZA OBLIGATORIA

En el epígrafe precedente se ha mencionado el elevado riesgo que incurren las familias en la financiación de la enseñanza secundaria (con miras a la obtención de un título universitario). A falta de estudios monográficos sobre

(7) A pesar de los que la información recogida en este estudio se basa en una muestra tomada en Catalunya, su lectura es instructiva; e, indirectamente, plantea el problema que se desarrolla en este epígrafe: M. SIGUAN y J. ESTRUCH, *El precio de la enseñanza en España* (Barcelona: Dopesa, 1974).

(8) «Hoy se puede estimar que, pese a la ilegalidad del concepto, el alumnado inscrito en centros estatales (de E.G.B.) abona determinadas cantidades en concepto de permanencias en el 70 por 100 de dichos centros, con la única exclusión de siete provincias, en las que no existe tal abono. Las cantidades oscilan entre las mil quinientas y las tres mil pesetas anuales, aunque hay centros que las superan». *Informe Suárez*, p. 221.

(9) *El Informe Suárez*, al igual que otros estudios sobre la realidad educativa española, cojea sensiblemente a la hora de relacionar la política educativa al mercado de trabajo y, en particular, a la legislación laboral.

el tema quizá pueda indicarse —con carácter meramente provisional— que los resultados académicos obtenidos en la E.G.B. pesan en el momento de ponderar las ventajas y desventajas de seguir estudiando.

El sistema educativo está orientado hacia la obtención de títulos, que pueden ser considerados como la certificación de la posesión de determinados conocimientos o capacidades —interpretación que encaja con la demanda de indicadores de competencia por parte del mercado de trabajo—, o que, a menudo, y debido a la legislación laboral, son considerados como barreras de entrada a cotos laborales delimitados en favor de grupos de presión tales como colegios profesionales, o titulados en nuevas especialidades académicas.

La referencia a la obtención de títulos no es incompatible con el reconocimiento de que, a pesar de lo señalado en el párrafo anterior, el mercado de trabajo pueda valorar positivamente la realización de uno o más cursos al nivel que sea. Pero, este no es el problema que aquí se debate; lo que hay que analizar es la posible influencia sobre el acceso a la universidad de factores que tradicionalmente no son debatidos.

El problema es el siguiente: el alumno, y su familia, saben que para acceder a la universidad hay que cursar satisfactoriamente todos los cursos intermedios entre la enseñanza obligatoria y la universidad; y, a falta de otros indicadores, los resultados académicos logrados en la enseñanza obligatoria suele tomarse como guía de las posibilidades de éxito en etapas posteriores.

Cuando se debate la gratuidad en la enseñanza obligatoria, raramente, se contrasta dicha opción con una política más ecléctica, encaminada a disminuir gradualmente las diferencias en la calidad de la enseñanza. Es poco significativo, en términos de la llamada igualdad de oportunidades, el que las familias no deban desembolsar cantidad alguna (gratuidad) en el ciclo obligatorio, si la calidad de la enseñanza difiere, según los distritos o escuelas de una misma ciudad, o entre las zonas urbanas y las rurales.

La relativa bondad entre gratuidad para todos, o gratuidad selectiva acompañada de una mejora de las escuelas peor dotadas, no puede determinarse objetivamente. Las implicaciones de estas opciones no son idénticas; sin embargo, a partir de lo aquí expuesto, la segunda fórmula, posiblemente, sea más operativa, ya que la gratuidad suele propugnarse con el fin de eliminar unas barreras financieras que afectan al acceso a la enseñanza de un nivel dado. (En rigor, la calidad de la enseñanza conoce su expresión mínima en los casos en que no llega al alumno).

Es decir, la gratuidad es un instrumento ideado para superar dificultades económicas; pero, habida cuenta de que las escuelas existentes difieren en equipamientos, maestros, etc., la gratuidad uniformemente aplicada a todos los niños mantiene en situación de desventaja a aquellos que acuden a escuelas peor dotadas. Tal situación va a repercutir en los resultados académicos de los alumnos, y, en consecuencia, afectará de manera negativa sus posibilidades e incentivos para seguir estudiando.

Como botón de muestra cabe citar el Informe Suárez: el cual estima que: «Haciendo recuento de casos de notoria gravedad, las cifras ascienden a más de medio millón de niños mal escolarizados, y a 14.500 las unidades escolares necesarias para remediar tal situación.» (10). El dilema, entre gratuidad universal (y uniforme), y gratuidad selectiva combinada con unos subsidios

(10) *Informe Suárez*, p. 210.

relativamente superiores para los centros peor equipados, no es fruto de limitaciones financieras corrientes. Incluso aunque exista uniformidad en el equipamiento de las escuelas este problema persistirá. ¿O acaso se olvida el problema de la transitoriedad de los maestros en zonas rurales? ¿Qué significa el diferente coste de construcción según áreas geográficas? Además, ¿cuál es, si no, la interpretación que debe darse a la cita que inicia este párrafo?

La referencia a la calidad no tiene porque circunscribirse a la enseñanza obligatoria. Se ha escogido este estadio del sistema educativo por razones expositivas; y, lo que es más importante, para demostrar que la discriminación económica en la universidad tiene raíces profundas y múltiples; que no todo se reduce a dinero, y que las soluciones uniformistas —al estilo de la casi gratuidad que se quiere implantar en España— no necesariamente son las que ofrecen, a priori, más posibilidades de eficacia para combatir la discriminación económica universitaria y de los niveles previos (11).

La exposición ha ido más allá del marco convencional del debate: la discriminación económica universitaria debe estudiarse conjuntamente con los problemas económicos de las etapas educativas previas a la misma. Un análisis de tal envergadura escapa a este artículo; en cambio, lo que si puede desarrollarse es una propuesta limitada, pero plausible y razonada. Aquí *no se pretende ofrecer la solución al problema de la discriminación económica sino una opción política razonada*. Ello se debe tanto a las limitaciones del autor, como a que en materia educativa no existen soluciones, sino opciones que se escogen según criterios y procedimientos políticos.

6. INCREMENTO GRADUAL DE LAS TASAS ACADEMICAS, BECAS Y PRESTAMOS

En el epígrafe 2 se ha mencionado la discriminación económica en la universidad española; en los apartados siguientes se ha debatido la influencia que sobre la misma tienen la enseñanza primaria y secundaria. Lo que acontece en las etapas previas a la universidad se deja de lado a la hora de desarrollar la opción que aquí se razona, porque faltan los medios y el espacio para su planteamiento; y no porque el autor considere que su importancia es menor que lo que sigue a continuación. No hay que olvidar que la concepción del problema de la discriminación económica en la universidad, como un problema que arranca en la enseñanza obligatoria, y encuentra su primer y más decisivo estrangulamiento, en la enseñanza secundaria, es la tesis de este artículo.

La opción que se presenta tiene unas pretensiones muy limitadas; por una parte, se desea *ofrecer una alternativa a lo que en la actualidad ocurre en la universidad*, es decir, a lo que viven los alumnos que están dentro, o a las puertas, de la universidad; por otra se quiere brindar un ejemplo concreto de lo debatible —pero no incompatible con la exposición razonada— de las cuestiones educativas.

La composición socio-económica el alumnado universitario no parece apoyar *una subvención media por estudiante en 1974 del orden del 86 por*

(11) Quien esté interesado en profundizar los problemas de la discriminación en la enseñanza primaria, su influencia en la discriminación que aparece en la segunda enseñanza y las dificultades en erradicarla puede consultar: *Children and their Primary Schools. Report of the Central. Advisory Council (England)*. (Londres: HMSO, 1967), vol. I; Report, vol. II, apéndices.

100 de los gastos corrientes, y del 90 por 100 cuando se añaden los gastos de capital (12). Parece razonable, que en las circunstancias actuales, se mantenga una política selectiva de becas; lo que no resulta coherente con la política de igualdad de oportunidades es la subvención indiscriminada que se está otorgando mediante la política actual de tasas académicas.

Cuando se estima que el gasto total por alumno en enseñanza universitaria fue de 38.935 ptas., en 1974 (13), y teniendo en cuenta los niveles de inflación de los últimos años, resulta sorprendente observar que los alumnos pagan por curso completo en 1976-77, cifras inferiores a las diez mil pesetas, e inferiores a siete mil en las facultades no experimentales.

Las cifras del coste de la enseñanza universitaria deben tomarse solamente como ilustrativas de los órdenes de magnitud en que se mueve el problema; tanto por posibles ineficiencias del sistema, como por el cúmulo de reivindicaciones laborales, problemas de equipamiento, etc., que forman parte del panorama universitario actual (14).

Ante estos datos, parece, razonable abogar por un aumento paulatino, y substancial, de la aportación económica de los alumnos a la financiación de la enseñanza universitaria; simultáneamente debería aumentarse la dotación económica de las becas, que seguirían otorgándose muy selectivamente —y no necesariamente centralizando su gestión en Madrid—. Finalmente, habría que introducir los préstamos para todos los estudiantes que lo desearan.

La razón fundamental para defender esta opción no es otra que el reconocimiento de las ventajas económicas que comporta para el estudiante la consecución de un título universitario: en igualdad de condiciones, y como promedio, a más estudios mejor retribución en el mercado de trabajo.

Esto explica que, al comienzo del artículo, se diga que el problema de la discriminación en la universidad no puede prescindir del mercado de trabajo (15). Podría objetarse, sin embargo, que la formación universitaria beneficia tanto a los individuos que la perciben, como a la sociedad en general (lo que los economistas denominan externalidades de la educación) y en consecuencia, el subsidio universal —aunque no necesariamente igual para todos los estudiantes— tiene una explicación económica válida.

No se va a romper una lanza en contra de esta última proposición; puesto que si, por una parte, habría que contraponer a los beneficios sociales las desventajas que sufren en el mercado del trabajo, quienes carecen de título tanto por la legislación laboral que prima —sin una razón económica plenamente convincente— las titulaciones, como por consideraciones de prestigio social, etcétera; por otra el tema de las externalidades es singularmente complejo, y confuso, y, en última instancia, no afecta decisivamente a la plausibilidad de la opción que aquí se propone.

En este artículo no se defiende una opción radical, sino, un cambio gradual —en tres años, por ejemplo— en la política de precios universitarios, a la vez

(12) J. TENA, et. al., ap. cit., p. 100.

(13) J. TENA, et. al., p. 99.

(14) No será ocioso que se añada el problema de la fiabilidad de las estadísticas educativas. Afortunadamente esto está siendo ya abordado, como se comprueba en: *Evaluación del sistema educativo: Elaboración de indicadores*. (Madrid: I.N.C.I.E., Departamento de Prospección Educativa, 1976), tomo I.

(15) Para una discusión de estas interdependencias se puede acudir a: F. BOSCH FONT, «Educación y empleo. Análisis del informe Suárez», *Actualidad Económica*, núm. 989 (marzo, 1977).

que se propone congelar el peso relativo en las becas disminuyendo, quizá, su número, pero aumentando su valor, y desarrollar un programa de préstamos. Es decir, se argumenta en contra del predominio de los subsidios, ofreciendo razones que apoyen una disminución gradual de su importancia en relación al coste total de la enseñanza universitaria.

Por otra parte, y como ya se ha indicado, la opción que aquí se propone, no supone que las cuestiones de financiación de la enseñanza primaria y secundaria sean tratadas por separado, y menos soslayadas. Aquí se aborda un aspecto concreto porque, se estima que, el análisis de conjunto debe ir precedido de estudios monográficos que ofrezcan una discusión de opciones diversas, y su viabilidad, en el contexto educativo y político español. En cualquier caso, conviene ahondar un poco más en las características de los préstamos para los estudiantes universitarios.

7. VIABILIDAD Y CARACTERÍSTICAS DE LOS PRESTAMOS

Al hablar de préstamos a la educación en 1977 no se puede pasar por alto la experiencia acumulada en sistemas educativos tan diversos como los de Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia, Alemania Federal, Países Bajos, Canadá, Japón, Australia, India, Kenia, Colombia, Venezuela, Perú, etc. (16). La experiencia española es limitada, pero, como se verá significativa.

Los estudios de Woodhall (17) para los países escandinavos, y de Kirkpatrick (18) para los Estados Unidos, demuestran que *los préstamos a estudiantes funcionan, admiten múltiples combinaciones, y su gestión financiera no plantea necesariamente problemas insuperables*. Sería prolijo describir las características de la política de préstamos de cualquiera de estos países, ya que su significación, y operatividad, está estrechamente vinculada a las características del sistema educativo y a la organización económica; por lo cual su cita sería de limitada utilidad en un artículo como éste, que no discute temas tan relevantes como pueden ser la política de acceso a la universidad, el trato que los títulos universitarios reciben en la legislación laboral, la duración de las carreras, etc. (19).

No obstante, conviene que se indique que un programa de préstamos admite múltiples fórmulas, las cuales, a su vez, pueden ser combinadas, de muchas maneras, con programas de becas, «becas-salario», trabajo a tiempo parcial, etc. La flexibilidad del préstamo se deriva de que éste tiene varias dimensiones: 1) cantidad prestable con o sin fijación de una cifra máxima; 2) tipos de interés, durante los años de estudiante, y en la etapa de amortización; 3) plazos de amortización; 4) condiciones en las que se dispensaría de la obligación de devolver total, o parcialmente el préstamo; y 5) papel del Estado como proveedor de fondos, avalista, o ambos.

La elección de unas especificaciones concretas depende en parte de la actitud de las instituciones que vayan a financiar los préstamos, las cuales,

(16) M. WOODHALL, op. cit., p. 11.

(17) M. WOODHALL, op. cit.

(18) J. KIRKPATRICK, *A Study of Federal Student Loan Programs*, conducted by the College Entrance Examination Board for the Subcommittee on Education of the Committee on Labor and Public Welfare, U.S. Senate 90 th. Congress, 2nd. Session. (Washington D.C.: Government Printing Office, 1968).

(19) Cf. F. BOSCH FONT, op. cit.

a su vez, estarán influidas por las características de los avales que ofrezca el Estado; aparte de que, como ya se ha indicado, el Estado puede aportar también fondos públicos para financiar los préstamos. Otra consideración importante es la posible capacidad de autofinanciación —a largo plazo— de un sistema de préstamos; ventaja ésta que no se da en las becas, ya que estas no son más que transferencias de fondos públicos a los individuos.

Se ha aludido a la operatividad de los préstamos a estudiantes en los países más diversos, se ha mostrado la flexibilidad de los mismos, pero, por qué no preguntarse: ¿funcionarían en España?

8. PRESTAMOS A ESTUDIANTES EN ESPAÑA

Existen en España instituciones universitarias que ofrecen préstamos a sus alumnos; a título de ejemplo citaremos dos instituciones catalanas, el Instituto Químico de Sarriá (I.Q.S.) y la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (E.S.A.D.E.). Lo que sigue a continuación se refiere a dichas instituciones; y aunque, en ningún caso debe entenderse que la referencia a las mismas se hace para proponer dichas fórmulas —que como el lector podrá inferir se describen de manera incompleta— como prototipo a seguir, sí procede concluir que el autor de este artículo considera la experiencia acumulada en materia de préstamos por las referidas instituciones, como merecedora de un estudio, y una divulgación más amplias (20).

En las citadas instituciones el número de becas es relativamente muy bajo; predominan los préstamos en cuantía suficiente para financiar los estudios (excluidos libros y residencia). Se cobra un interés a partir de la terminación de los estudios, y se prevé un plazo de amortización de cinco años. Al parecer las disponibilidades crediticias son superiores a lo demandado por los estudiantes, y éstos suelen devolver los préstamos, generalmente, antes de los cinco años.

Prueba indirecta de que la política de préstamos goza de una cierta aceptación, entre las partes interesadas, es la probable aplicación de dicha fórmula a todos los estudiantes del I.Q.S. a partir del próximo curso académico; dicha medida, según parece, tiene como fin aminorar la discriminación económica mediante el aplazamiento del pago de los estudios hasta que éstos sean finalizados.

Resulta significativo que la aportación de fondos para financiar dichos préstamos tiene orígenes diversos (bancarios, Cajas de Ahorros y otras entidades) y no existe aval del Estado. Pero, ¿hasta que punto puede aplicarse al conjunto de los centros de enseñanza superior de España? Obviamente, la pregunta rebasa las posibilidades de este artículo. Una vez más, hay que acudir a consideraciones básicas, de método.

La adopción de una política de préstamos no se reduce a la resolución de un problema financiero: estimar los fondos necesarios y formular un plan financiero, partiendo de una serie de condiciones sobre elegibilidad, garantías, tipo de interés, plazo de amortización, etc. La vertiente política de la opción es

(20) Ello sería conveniente, en parte, porque brindaría una información de base, fiable y también porque mostraría las dificultades de experiencias que se cree —a la luz tenue de la información accesible—, que no han tenido el éxito de los ejemplos aquí mencionados.

inescapable. Así, los estudiantes no permanecerán indiferentes ante tal propuesta, especialmente cuando se tiene en cuenta que en algunas carreras los problemas de empleo son significativos. Tampoco parece realista suponer que otros grupos, como pueden ser profesorado de diferentes niveles, padres de familia, etc., acepten indefinidamente la extraordinaria subvención que reciben los que, en el futuro, percibirán los ingresos más elevados de entre las personas que reciben rentas de trabajo.

El Ministerio de Educación y Ciencia ha sido en las últimas décadas un tigre de papel que, posiblemente debido al régimen autoritario que ha privado en las relaciones entre los grupos de intereses y el Estado, se ha convertido en la cabeza de turco de muchos problemas que afectaban, o afectan, a grupos de intereses concretos dentro del sistema educativo. Raramente a juicio del autor, los problemas educativos afectan solamente a dos grupos o entes; por ejemplo, en materia de discriminación económica a los estudiantes universitarios y al Ministerio de Educación y Ciencia. Como se expone en este artículo, la cuestión es mucho más compleja, ya que afecta a otros niveles educativos, y por tanto a otros grupos.

Dicho en otras palabras, es improbable que el Ministerio de Educación y Ciencia sea el «culpable» de lo que ocurre; este tipo de conclusiones no suelen aportar luz a los problemas. Quizá la alusión a la discrecionalidad autoritaria de algunos políticos que han pasado por dicho Ministerio, unida a la resistencia pasiva, activa, o ambas, de grupos de intereses que, en unos casos no fueron consultados, y en otros no aceptaron las imposiciones que venían de arriba, tengan mucho que ver con el grado de conflictividad que hoy se observa en el ámbito educativo.

La viabilidad de una política de préstamos depende de la coherencia económica de su formulación, de su compatibilidad con las estructuras educativas; lo cual sólo será realista si el análisis razonado de las opciones posibles, va seguido de un estudio de las actitudes, padres de familia, etc., ante los préstamos; y tras estos pasos previos, se inicia una negociación política que comprometa a los grupos interesados en que el proyecto funcione en la práctica. Así, el gradualismo en la subida de las tasas académicas se sugiere por considerarlo más aceptable a la hora de la negociación.

En resumen: este artículo analiza la discriminación económica de la universidad española, identificando, por una parte, la influencia que sobre la misma tiene lo que acontece en los niveles educativos previos; y, por otra, se alude a la incoherencia que existe entre la crítica a una universidad que se considera clasista y una política que subvenciona aproximadamente el 90 por 100 de los costes de dicha enseñanza. A continuación se desarrolla, y razona, una opción (política) basada en la disminución de la subvención, mediante el aumento gradual —¿tres años?— de las tasas académicas, una mayor selectividad en la política de becas, y la introducción de un sistema de préstamos.

Antes de concluir este artículo es preciso hacer referencia a los argumentos, que en base a la eficacia productiva, se utilizan para apoyar el subsidio a la enseñanza universitaria. No obstante, lo que sigue —aparte de no cuadrar con las ortodoxias al uso— abunda en la necesidad de arbitrar opciones negociadas; porque puestos a hablar de discriminaciones no parece obvio limitarse a las económicas; o, al menos, este es el punto de vista que se razona a continuación.

9. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, EFICIENCIA ECONOMICA Y ELITISMO INTELECTUAL

Frecuentemente se defiende el subsidio a la educación por motivos de eficiencia, o despilfarro económico; la referencia a los posibles premios Nobel que se pierden por no dar oportunidades educativas a los niños intelectualmente bien dotados, pero con escasos recursos económicos, es una versión popular de este argumento.

Las mejoras en la productividad, debidas a la elevación del nivel educativo de la población, es el argumento estándar de los economistas; la plausibilidad de esta afirmación está fuera de duda, pero, no así, la significación de la misma. En estricto rigor económico, lo que cuenta no es la mejora de la productividad —entendida como un incremento en el valor de los bienes o servicios producidos— sino el valor neto de la misma, esto es, la diferencia entre el incremento del valor producido y el coste de producción.

La plausibilidad de los aumentos de productividad, no significa que sea fácil su estimación; como no lo es la evaluación de la aportación neta de la educación al proceso productivo. El que esté de moda suponer que tales magnitudes son normalmente positivas, y de una magnitud económicamente significativa, no demuestra gran cosa; como no lo demuestra el que las inversiones en educación, *caeteris paribus*, sean rentables. La formación adquirida en el empleo es, normalmente, un sustituto de la educación académica. Aunque, históricamente, la primera antecede a la segunda; aquella nunca pierde vigencia y, frecuentemente, ve limitada su aplicabilidad debido a una legislación educativa y laboral que, a veces, tiene un aire gremial difícil de encubrir.

Quizá estas últimas consideraciones suenen a exabruptos; en buena medida lo son. Lo que ocurre es que a fuerza de repetir ciertos puntos de vista, éstos acaban por conseguir una aceptabilidad que no se puede justificar a partir de las premisas que se barajan en las formulaciones iniciales; estas últimas también hay que decirlo, a veces, pretenden extraer conclusiones que son lógicamente insostenibles (21). Valgan estos párrafos como muestra de que el autor no sólo considera que su aportación es discutible, sino que, admite, además, que los aspectos económicos de la educación son complejos y que las afirmaciones dogmáticas no son razonables.

Este inciso servirá de introducción al planteamiento de un interrogante que va a poner punto final a este artículo. Es innecesario señalar que el concepto político de igualdad tropieza con serios problemas de interpretación en el momento de su puesta en práctica. Aquí tan sólo se mencionará uno: ¿por qué se intenta superar las desigualdades económicas utilizando el criterio de la capacidad intelectual? ¿Cómo se puede pretender igualar a partir de un criterio que potencia las desigualdades naturales? ¿Dónde radica el progresismo de una medida que, para limar unas desigualdades realza «positivamente» unas desigualdades? ¿O es que acaso el aprovechamiento académico se debe a las condiciones económico-sociales?

Estos interrogantes no pretenden realizar una labor iconoclasta, sino que en ellos se resumen dudas que anidan en la mente del autor y, que, quizá,

(21) Estas y muchas otras teorías y opiniones son discutidas, desde perspectivas distintas por: M. BLAUG, op. cit., y SAMUEL BOWLES and HERBERT GINTIS, *Schooling in Capitalist America: Educational Reform and the Contradictions of Economic Life*, New York: Basic Books, Inc. 1976).

estimularán a personas que desean anteponer políticas razonadas —aunque discutibles y criticables— a planteamientos dogmáticos cuyo progresismo, o veracidad, a lo mejor es meramente superficial.

Al fin y al cabo, si realmente se siente lo educativo, parece que valdría la pena dar prioridad a los hechos —uno de los cuales es lo imperfecto y debatable de los conocimientos sobre cuestiones educativas— y montar sobre los mismos el esquema que, a la luz de los datos e intereses políticos, tenga más posibilidades de funcionar de acuerdo con lo que se haya pactado llevar adelante.

FASES PARA LA IMPLANTACION DE UNA CONTABILIDAD DE COSTES EN LAS UNIVERSIDADES

Por Santiago ALEGRE GOMEZ *

I. INTRODUCCION

La acción de aplicar un sistema normalizado de contabilidad de costes en las Universidades, parece que no necesitaría razonarse en cuanto a su conveniencia para una buena Administración. En cambio hay un argumento, relacionado con las fuentes de financiación que quizás convenga destacar aquí. Y es que las aportaciones de fondos adicionales para ayudar a financiar los costes de la Universidad, ya provengan del erario público, de las empresas, de las instituciones sin fines lucrativos o de las familias, constituyen actos de confianza, por parte de quienes las realizan. Dichos actos puede interpretarse que responden al valor entendido de que el sistema universitario efectuará una adecuada distribución o asignación de los fondos y obtendrá buenos resultados en términos de servicios facilitados a la sociedad. Como corolario, el sistema universitario tendrá que hacerse acreedor de aquella confianza: demostrarla y renovarla, con una rendición de cuentas inteligente e inteligible, o lo que es lo mismo informando adecuadamente de los resultados de su gestión. En este sentido, las cuentas económico-financieras en general, y la contabilidad de costes en particular, concebidas como elementos de un más amplio sistema de información constituyen unos soportes indispensables.

Junto a otros datos, a la contabilidad de costes se le pedirá una respuesta a algunas cuestiones básicas que permitan conocer el funcionamiento de los servicios universitarios, como son el coste medio por graduado y especialidad, el coste marginal en las esferas educativa e investigadora y una aproximación a los costes conjuntos o interdependientes en que se incurre tanto en la formación o producción de graduados como en los demás servicios prestados a la sociedad.

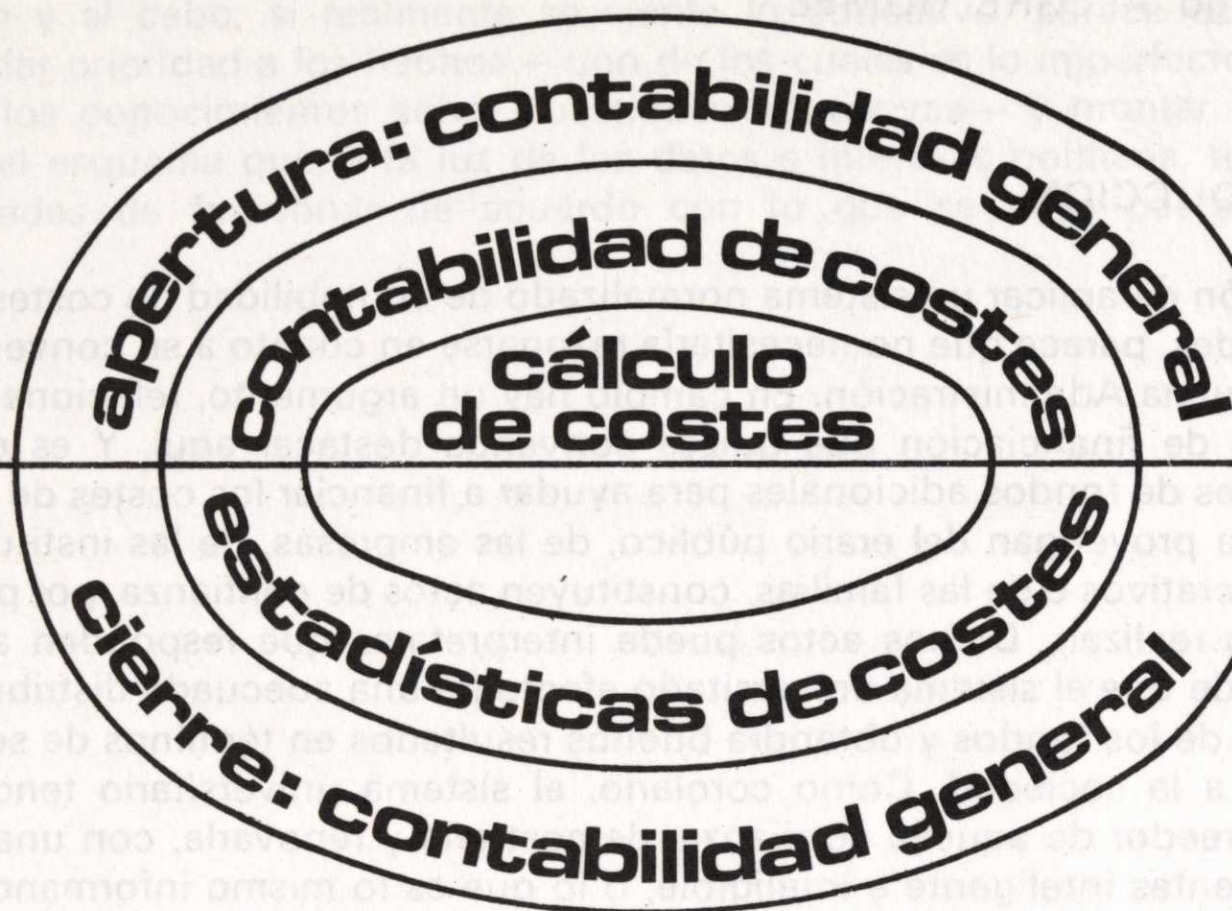
De entrada, es justo señalar que la L.G.E. recoge un amplio conjunto de preceptos cuya motivación sería, en términos teleológicos, la de asignar, gestionar y controlar adecuadamente los recursos financieros e informar sobre los resultados de las actividades universitarias. Para ello, se establecería la obligación de las universidades de organizar la contabilidad de manera que facilite la determinación analítica del coste y rendimiento de sus servicios, así como de formular en cada ejercicio una Memoria de sus actividades, resultados, cuentas y balances (1). Por otra parte, el artículo 7.º de la L.G.E. estableciendo que las Tasas no excederán de los costes reales por puesto escolar se desarrollaría por Decreto (D. 1707/71 de 8 de julio) al encomendar al Gobierno, a propuesta del M.E.C. y del Ministerio de Hacienda la determinación periódica de los módulos de coste por alumno universitario.

Todas las piezas del sistema de información que exigen los datos a que alude la L.G.E. utilizando el diagrama de Venn se resumirían así:

* Licenciado en Ciencias Económicas. Director del programa de Investigaciones Económico-Educativas del M. E. C.

(1) Véase art. 65, ap. 5, de la L.G.E.

PRESUPUESTO



CIERRE DEL PRESUPUESTO

De aquí derivaríamos unas secuencias lógicas o grandes fases a seguir para la implantación de una contabilidad de costes, con independencia de los pasos ya dados, de las eventuales actuaciones en paralelo y de las interrelaciones en el entramado formado por las cuentas presupuestarias, la contabilidad general y de costes y el cálculo de los costes. Dichas *fases* serían:

- 1.^a Organizar una estrategia realista para la aplicación del presupuesto por programas.
- 2.^a Puesta en marcha del Plan de Contabilidad General para las Universidades.
- 4.^a Diseñar un método de cálculo de los costes en las Universidades españolas.
- 3.^a Elaborar un plan de contabilidad de costes para las Universidades.

De la descripción y análisis de estas etapas nos ocuparemos en las siguientes secciones.

II. PRESUPUESTO Y CONTABILIDAD GENERAL

Las peculiaridades e interrelaciones entre las piezas del sistema de información contable de la Universidad están en función de los objetivos de todos y cada uno de los subsistemas. Recordemos por ello que el Presupuesto se definiría

como la expresión contable del plan financiero del Estado, que la «contabilidad externa» o «contabilidad general» tiene fines de claro matiz financiero, y que la «contabilidad interna» o «contabilidad de costes» pretende analizar la eficiencia o rendimiento de la producción. Estas notas características siguen vigentes pese, y gracias, a la vocación comprensiva que informa el planteamiento desarrollado en los diversos intentos de reforma del denominado «presupuesto administrativo» o convencional (P.P.B.S., R.C.B.).

2.1. El presupuesto por programas

La reforma del presupuesto de las Universidades, en tanto que Organismos Autónomos enlaza con los esfuerzos dimanantes del Ministerio de Hacienda, en el campo de las técnicas presupuestarias. En efecto, la actual estructura del Presupuesto de Gastos de las Universidades incorpora la clasificación funcional que agrupa los créditos según la naturaleza de las funciones a realizar por cada servicio; es decir, atiende a los propósitos finales para los que el gasto se efectúa. Dicha clasificación fue implantada en España por Orden Ministerial de 1 de abril de 1967, siguiendo en general al sistema propuesto por las Naciones Unidas y representa un avance analítico al superponerse a la clasificación orgánico-económica del presupuesto administrativo. El paso siguiente, establecido en la Ley General Presupuestaria (Ley II/1977 de 4 de enero; B. O. E. 8-1-77) es la clasificación de los gastos en función de los programas que se ponen al servicio de los objetivos o fines que a corto plazo se asignan a las actividades. Sin embargo, el legislador ha sido consciente de las dificultades que entraña un presupuesto íntegramente elaborado por programas, que tan importantes aportaciones técnicas exige, y prevé medidas transitorias.

Esas dificultades son las que nos inclinan a ser realistas ya que en verdad queda bastante por hacer en el perfeccionamiento de la estructura funcional.

La fase de organización presupuestaria consistiría en diseñar una estructura por programas dentro de cada función, y un sistema de gestión por objetivos, e implica cambios en la organización de la administración financiera.

Las operaciones para la aplicación del sistema son laboriosas, y se enmarcan en un proceso donde cabe distinguir cuatro etapas:

- 1.^a Jerarquización de los objetivos a medio plazo.
- 2.^a Determinación de los programas de tareas u operaciones a llevar a cabo para atender a los objetivos.
- 3.^a Arbitrar los medios para subvenir a los objetivos.
- 4.^a Definir los indicadores para delimitar los medios (inputs), los productos (outputs) y la eficacia de los programas en relación al objetivo fijado.

A efectos de jerarquización se suele distinguir tres tipos de objetivos:

- 1.º Objetivos dominantes o misiones permanentes; como sería mejorar la calidad de la enseñanza.
- 2.º Objetivos a nivel de Departamento; por ejemplo mejorar la calidad de la enseñanza de la bioquímica.
- 3.º Objetivos del programa, v.gr. mejorar la formación de los profesores.

Todas las acciones de la Universidad se reagruparían en programas ligados a cada objetivo dominante. A su vez cada programa representa la obtención de *productos* (por ejemplo, el número de profesores que han seguido los cursos de perfeccionamiento) y la agregación de los costes de los distintos programas enfrentada con las restricciones de los recursos disponibles daría lugar a la asignación de los mismos. El proceso es reiterativo tanto en la fase de planificación como en la de gestión y da lugar a revisiones de los proyectos en un sistema de *feedback*, donde el control de la eficacia de las realizaciones constituye la principal fuente de información para el análisis de proyectos.

En resumen, el presupuesto por programas representaría una indudable mejora en el grado de tecnificación de las decisiones y en los procedimientos en materia de asignación de recursos.

2.2. El plan de Contabilidad General para las Universidades

En fecha reciente se ha publicado el «Plan de Contabilidad General para las Universidades» (P.C.G.) (2) cuyos fines son:

- a) Conocimiento de la situación patrimonial.
- b) Análisis económico de la actividad del Organismo.
- c) Facilitar los datos necesarios para la contabilidad de costes.
- d) Determinar los resultados económicos de su actividad.
- e) Facilitar el control de la ejecución de las previsiones presupuestarias.
- f) Ofrecer los datos necesarios para el cumplimiento de lo establecido en el Artículo 66 de la Ley de 26 de Diciembre de 1958, sobre Régimen jurídico de las Entidades Estatales Autónomas.

A estos fines explícitos añadiríamos el de ofrecer directrices comunes a todas las Universidades para asegurar la presentación normalizada de los distintos estados de cuentas.

Con la aplicación del P.C.G. se complementarían las tareas de la fase que situábamos en segundo lugar de la secuencia lógica. En él, tras la descripción del *plan de cuentas*, formulación de las definiciones y relaciones contables y determinación de la estructura del balance de situación, se recoge un ejemplo práctico ilustrado con los correspondientes asientos. De otra parte, y antes de entrar a considerar cada una de las actuaciones económico administrativas de la Universidad, derivadas de la ejecución de su Presupuesto, se establecen unas definiciones referentes al ámbito de su administración financiera. De estas últimas nos interesa retener lo que, en el P.C.G. de las Universidades, se define como *Centro de coste*:

«El Centro de coste es la unidad promotora o causante de un gasto, cuya tramitación ha de efectuarse por la Universidad.

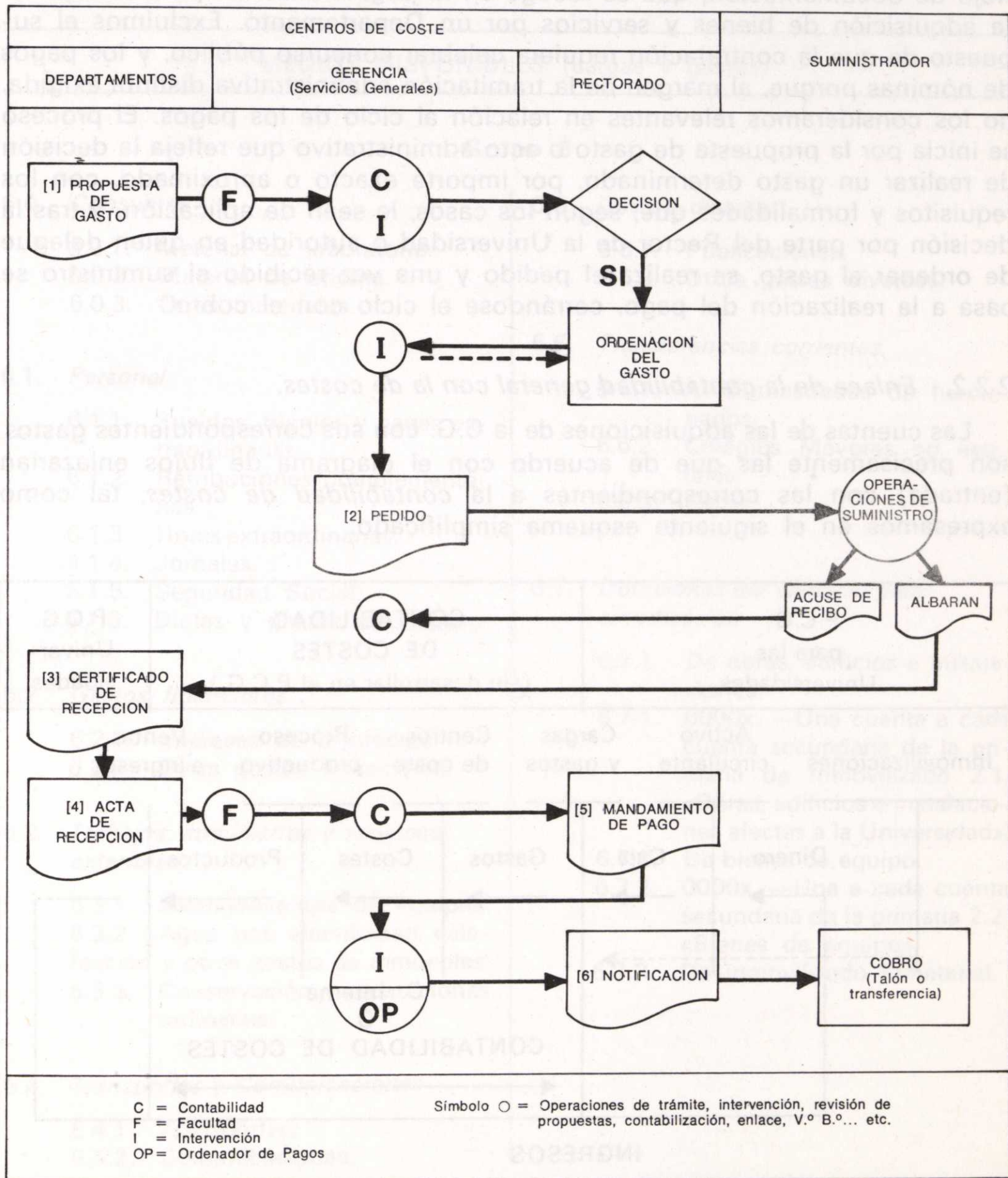
(2) I.N.C.I.E., Ministerio de Educación y Ciencia: «Plan de Contabilidad General para las Universidades». Madrid, noviembre 1976 (multicopiado).

Podrá concederse la consideración de Centros de coste a los siguientes, sin que esta enumeración tenga un carácter limitativo sino meramente enunciativo:

1. El Rectorado.
2. La Gerencia (Servicios generales).
3. Los Departamentos.
4. Escuelas Universitarias.
5. Los Colegios universitarios integrados.
6. Los Institutos universitarios.
7. Los Colegios Mayores universitarios.

GASTOS

DIAGRAMA DE FLUJO DE LA DOCUMENTACION



- a) Remuneraciones de personal.
- b) Material no inventariable (material científico y «otro material»).
- c) Material inventariable (equipo didáctico y mobiliario).
- d) Servicios.
- e) Libros.
- f) Gastos menores.

A efectos de ilustrar el proceso de los gastos, básico para los análisis que realizaremos en las secciones siguientes, hemos construido el diagrama de flujo de documentación, que se recoge en la página anterior, para el caso de la adquisición de bienes y servicios por un Departamento. Excluimos el supuesto de que la contratación requiera celebrar concurso público, y los pagos de nóminas porque, al margen de la tramitación administrativa distinta exigida, no los consideramos relevantes en relación al ciclo de los pagos. El proceso se inicia por la propuesta de gasto o acto administrativo que refleja la decisión de realizar un gasto determinado, por importe exacto o aproximado, con los requisitos y formalidades que, según los casos, le sean de aplicación, y tras la decisión por parte del Rector de la Universidad o autoridad en quien delegue de ordenar el gasto, se realiza el pedido y una vez recibido el suministro se pasa a la realización del pago, cerrándose el ciclo con el cobro.

Las cuentas de las adquisiciones de la C.G. con sus correspondientes gastos son precisamente las que de acuerdo con el diagrama de flujos enlazarían (entrada) con las correspondientes a la *contabilidad de costes*, tal como expresamos en el siguiente esquema simplificado:



El enlace de salida estaría constituido por las cuentas comprendidas en el grupo 7 del Plan G. de Contabilidad «Productos e Ingresos por su naturaleza», que unidas a las del grupo 6 —de entrada— «Cargas y Gastos por su naturaleza», pretenden ofrecer los datos necesarios a la Contabilidad de Costes.

2.2.3. *Medios y productos en el P.C.G.*

Las cuentas de cargas y gastos nos dirían lo que los redactores del P.C.G. entienden por medios disponibles en los centros de coste, o factores de la producción (inputs), mientras que las cuentas de ventas e ingresos (outputs) serían los «productos» de la Universidad.

MEDIOS DISPONIBLES (cargas y gastos)	
Grupo 6	
6.0. <i>Consumos</i>	6.5. <i>Gastos diversos</i>
6.0.1. Material de laboratorio.	6.5.1. Publicaciones.
6.0.2. Material de oficina.	6.5.2. Otros gastos diversos.
6.0.3. Otros materiales.	
6.1. <i>Personal</i>	6.6. <i>Transferencias corrientes</i>
6.1.1. Sueldos, trienios y pagas extraordinarias.	6.6.1. A Mutualidades de funcionarios.
6.1.2. Retribuciones complementarias.	6.6.2. Colegios Mayores no estatales.
6.1.3. Horas extraordinarias.	6.6.3. Becas.
6.1.4. Jornales.	
6.1.5. Seguridad Social.	6.7. <i>Dotaciones del ejercicio para amortización</i>
6.1.6. Dietas y gastos de viaje.	6.7.1. De obras, edificios e instalaciones.
6.2. <i>Gastos financieros</i>	6.7.1. 0000x. —Una cuenta a cada cuenta secundaria de la primaria de Inmovilizado 2.1. «Obras, edificios e instalaciones afectas a la Universidad».
6.2.1. Intereses de préstamos.	6.7.2. De bienes de equipo.
6.2.2. Otros gastos financieros.	6.7.2. 0000x. —Una a cada cuenta secundaria de la primaria 2.2. «Bienes de equipo».
6.3. <i>Trabajos, suministros y servicios exteriores</i>	6.7.3. De inmovilizado inmaterial.
6.3.1. Arrendamientos de equipos.	
6.3.2. Agua, gas, electricidad, calefacción y otros gastos de inmuebles.	
6.3.3. Conservación y reparaciones ordinarias.	
6.4. <i>Transportes y Comunicaciones</i>	
6.4.1. Transportes.	
6.4.2. Comunicaciones.	

PRODUCTOS (ventas e ingresos)

Grupo 7

7.0. <i>Prestación de servicios</i>	7.3. <i>Ingresos financieros</i>
7.0.1. Tasas por servicios docentes.	7.3.1. Intereses de cuentas corrientes.
7.0.2. Tasas por otros servicios.	
7.0.3. Servicios Hospital Clínico.	7.4. <i>Transferencias corrientes</i>
	7.4.1. Para fines docentes.
7.1. <i>Ingresos complementarios</i>	7.4.2. Para otros fines.
7.1.1. Prestación de servicios diversos.	
7.1.2. Otros ingresos.	7.5. <i>Transferencias de capital</i>
	7.5.1. Para fines docentes.
7.2. <i>Ingresos patrimoniales</i>	7.5.2. Para otros fines.
7.2.1. Alquileres.	7.6. <i>Remanente liquidación presupuestos anteriores</i>

La clasificación de los gastos del grupo 6 es importante ya que constituirá una premisa fundamental para la subsiguiente clasificación de los costes (3). Las fases lógicas serían:

- 1.^a *Clasificación* de los gastos.
- 2.^a *Localización* en el tiempo —período de fijación— y en el espacio —centros de coste.
- 3.^a *Imputación* a los denominados «portadores de coste».

Puesto que no entra en su desarrollo, entonces, el P.C.G. para las Universidades dejaría el grupo de cuentas 6 y 7 para diseñar más adelante la contabilidad interna o contabilidad de costes.

(3) Algunas definiciones y clasificaciones de los costes:

A) Definiciones Contables

- a) Valores que hay que sacrificar para llevar a cabo la producción de algo concreto.
- b) Consumo valorado en dinero de todos los medios que entran en el producto.

B) Definiciones Económicas

a) *Coste de oportunidad*, de cualquier factor utilizado en la producción de un bien o servicio X es la cantidad máxima que podría producir en cualquier otro uso: La alternativa desperdiciada es el coste. Se debe señalar, sin embargo, que el coste de oportunidad determina el valor del recurso utilizado en la producción de X, pero no determina, en si mismo, su coste de producción. Para determinarlo tienen que ser conocidas también las cantidades de factores —medios o recursos— usados para producir una cantidad dada de X y esta relación es precisamente la función de producción.

En definitiva, el coste de cualquier bien o servicio se define en términos de otra posible alternativa: el coste de la Enseñanza superior estaría determinado por los bienes o servicios que hubieran podido producirse renunciando a objetivos de este nivel en favor de, por ejemplo, objetivos de la E.G.B.

III. LA CONTABILIDAD DE COSTES

Las relaciones entre la contabilidad externa y la de costes suelen ser afrontadas según dos puntos de vista básicos:

- 1.º El *monismo*, radical y el moderado, o identificación de ambos aspectos interno y externo de la contabilidad. El *monismo radical* o de identificación absoluta, en que no se suele llevar estadística de costes; lo sucedido en las diferentes fases del proceso se analiza sólo contablemente, mientras que en el moderado se hace por medio de la estadística de costes, sin sujeción a la técnica rígida del sistema contable pero, con desventajas desde el punto de vista de la normalización.
- 2.º El *dualismo* intenta superar los fallos del monismo e introduce un sistema de funcionamiento independiente de la contabilidad interna, de forma que cada tipo de contabilidad conserve su esquema de cuentas con unos enlaces ad hoc. El Plan de cuentas francés responde al sistema dualista, mientras que nuestro Plan Nacional de Contabilidad (Decreto 530/1973) desarrolla la contabilidad externa y deja un grupo de cuentas (Grupo 9) para desarrollar, en su momento, la contabilidad de costes.

La no aplicación de esta fase representa la carencia de un sistema general, y por supuesto de una normalización tanto en nuestro sector público como en el sector privado.

Para nosotros, sin embargo, tiene mayor importancia profundizar en los requisitos para la normalización y en el cálculo de costes, que en el sistema de

b) Ligado al concepto de coste de oportunidad ha aparecido el de *coste social*. Aplicado a la enseñanza superior se definiría como el valor de los recursos absorbidos por el proceso de formación de graduados sean quien fuere el que soporte su coste, y tanto si se manifiesta en un pago —gasto— como si tiene un carácter meramente implícito o imputado.

c) *Coste privado*, en educación, es la parte del coste social que recae sobre los estudiantes y sus familias.

C) Diferencia entre coste económico y coste contable

Las partidas que no considera el coste contable serían: Los *costes implícitos*, resultantes de consumos efectivamente realizados por el sistema pero que no constan explícitamente en los soportes contables que se utilizan, y los *costes de oportunidad* en sentido estricto.

Esta distinción ha sido fuertemente enfatizada con la extensión del análisis coste-beneficio.

D) Clasificación de los costes

- | | |
|--------------------------------|---|
| a) <i>Coste fijo total</i> | (1) Costes de un centro parado. |
| | (2) Costes de preparación de la puesta en funcionamiento. |
| | (3) Costes semifijos (variables a saltos). |
| b) <i>Coste variable total</i> | (4) Costes proporcionales. |
| | (5) Costes crecientes. |
| | (6) Costes decrecientes. |
-
- (7) Coste total = coste total fijo más coste total variable.
 - (8) Coste marginal = incremento del coste total, dividido por el incremento del producto.
 - (9) Coste unitario fijo (o coste mediofijo) = Coste fijo total, dividido por el producto.
 - (10) Coste unitario variable = coste total variable, dividido por el producto.
 - (11) Coste unitario = coste fijo unitario, más coste unitario variable = coste total dividido por la producción.

integración formal de ambas contabilidades. Se puede concebir el sistema como una entrada de información que es elaborada a través de un proceso dando como resultado unas salidas o productos. En este sentido vamos a analizar las siguientes etapas:

- 1.^a Recogida de información básica.
- 2.^a Definición de las unidades productivas y de los productos.
- 3.^a Identificación de los centros de producción.
- 4.^a La salida de información (cálculo de costes).

En ellas se analizan los elementos más relevantes en función de las preguntas: ¿Qué queremos obtener del sistema? ¿Qué entradas necesitamos para conseguirlo? ¿Qué información debemos almacenar en el sistema? ¿Cómo se convertirán las entradas en salidas?

3.1. Recogida de información básica

Para la recogida y valoración de los datos de base los documentos o soportes de entrada estarían integrados por:

- 1) Los documentos utilizados para las anotaciones contables que describamos en el diagrama de flujo de la documentación relativa a «Gastos».
- 2) La información sobre gestión presupuestaria: (Orden de 14 de febrero de 1973 y Resolución de la Subsecretaría de 7 de marzo de 1974).

Las Universidades han de rendir cuentas mensualmente a los Servicios competentes del M.E.C. una información que se refleja en diferentes estados que relacionados con la identificación que se les ha asignado consisten:

- a) *Modelo I* en el que se reflejan los ingresos presupuestados, los liquidados y los recaudos, por artículos; y en cifra global, los correspondientes a Resultas, pendientes de cobro y recaudados.
 - b) *Modelo G* en el que se reflejan las obligaciones presupuestas, las contraídas y las pagadas.
 - c) *Modelo T* que recoge los saldos en Caja y Bancos.
 - d) *Modelo T-I* en el que se desglosa el estado anterior consignándose las operaciones de Tesorería (ingresos y pagos) realizadas, tanto con aplicación al presupuesto como por operaciones extrapresupuestarias, determinando los saldos en fin de mes.
 - e) *Modelo A* de alteraciones presupuestarias (Decreto 1707/1971).
 - f) *Modelo A-I* de detalle del Modelo A.
- 3) *Liquidación del Presupuesto*: Documentación anexa sobre saldos en cuentas bancarias, relación de acreedores y deudores.
 - 4) *Desglose del remanente de tesorería* constituido por aquellas existencias de fondos en Caja y Bancos, que no se encuentran afectadas al cumplimiento de obligaciones.

- 5) *Memorias* elaboradas por los distintos órganos de la Universidad.
- 6) Documentos detallados de contabilidad sobre pagos, y estados financieros.
- 7) Datos estadísticos sobre alumnos, profesorado, tasas de abandono y repetición, etc.
- 8) Información adicional a solicitar por el órgano que elabore los estudios de costes.

La información del punto 8 sería el resultado de valorar los datos relacionados en los puntos anteriores (situación de hecho) y ver las lagunas existentes desde el punto de vista de lo que queremos obtener del sistema. Como decíamos en la sección anterior la clasificación de los gastos constituirá una de las tareas básicas, y, en éste contexto el eje central será una adecuada codificación presupuestaria de las Universidades, en las distintas esferas. Como corolario las tareas a desarrollar son: Clasificar los distintos *tipos de servicios* prestados y determinar la estructura de *finalidades* con arreglo a la cual los gastos presupuestarios deberían ser agrupados, por *funciones, categorías económicas, cursos académicos y centros de coste*.

Por otra parte, en la etapa de transición hasta tanto no exista un presupuesto por programas, sería conveniente elaborar un primer esquema en el que se relacionen medios y objetivos de la Enseñanza Superior.

3.2. Las unidades productivas y los productos

La localización de los gastos por Centros de Coste requiere una definición previa de los productos y de lo que nosotros denominamos «*unidades productivas*», y dentro de ellas las actividades elementales. A efectos de análisis de costes, la definición de Centro de Coste del P.C.G. viene a señalar de forma amplia lo que entenderíamos por «Unidades productivas», sin embargo, sería necesario realizar un análisis funcional y orgánico de la Universidad para llegar a *definir, delimitar y tipificar las actividades productivas elementales como lugares de producción y por ende de costes*.

Por el lado de los productos, se consideraría como «producto final» lo que se suministra o envía al exterior; si bien el carácter de final o intermedio depende del nivel que deseemos colocarnos:

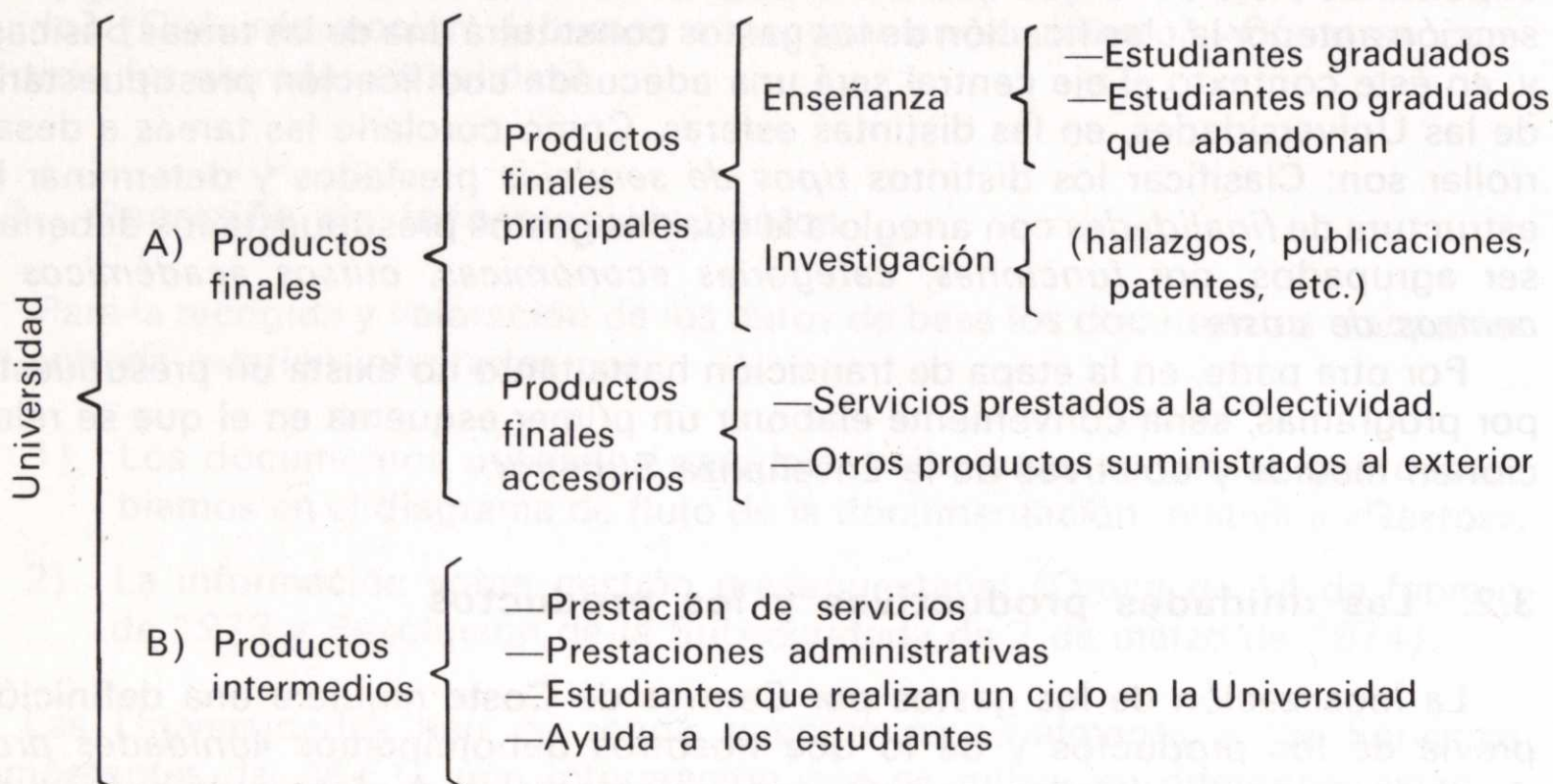
- Unidad elemental de actividad (U.E.A.).
- Unidad de Enseñanza e Investigación (U.E.I.).
- Universidad.
- Sistema educativo.

Por ejemplo (4), un estudiante que ha aprobado un curso generado por una unidad elemental de actividad (U.E.A.) y que permanece en la misma U.E.I. sería considerado como un *producto final* a nivel de dicha U.E.A., pero como un

(4) Véase «Método de cálculo de los costes en las Universidades Francesas», O.C.D.E.; M.E.C. Madrid, 1976 (pág. 47 a 50).

producto intermedio en relación con los restantes niveles. A nuestros efectos el carácter final o intermedio de un producto se definiría a nivel de Universidad. En este sentido, y a título de ejemplo, las horas utilizadas por una U.E.I. de la Universidad en cuanto cliente del centro de cálculo constituyen en producto intermedio; por el contrario, si estas horas se ceden al exterior, estamos en presencia de un producto final. Igual ocurre con el estudiante que cursa un ciclo dentro de la Universidad, que se consideraría como un producto intermedio, mientras que quienes abandonan la Universidad —con éxito o fracaso— serían tratados como productos finales.

El siguiente esquema representa los diferentes productos según su carácter principal o intermedio:



Por consiguiente sería posible distinguir *centros* con un producto final y centros con un producto intermedio; estos últimos, a su vez se dividirían en dos grupos diferentes:

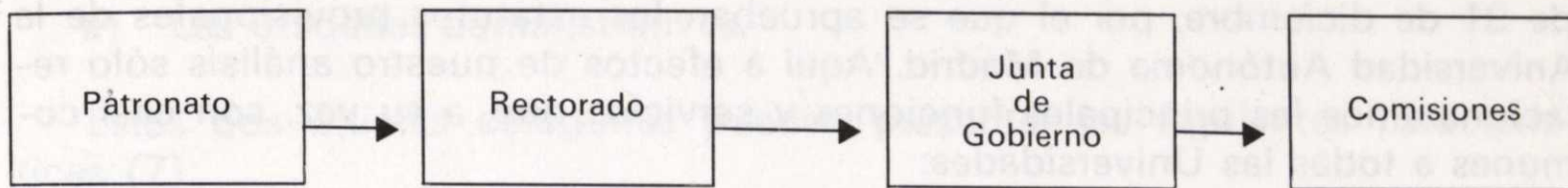
- a) Las unidades prestadoras de servicios, cuyo producto directa o indirectamente resulta mensurable.
- b) Las unidades administrativas, cuyo producto, en términos físicos no resulta mensurable.

3.3. La identificación de los centros de producción

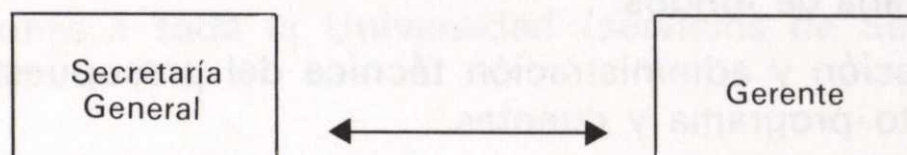
La identificación de los centros de producción se realizará a través del análisis orgánico-funcional y en base a los estatutos de las Universidades (5). Sin embargo, aunque su organización no es homogénea podrían inferirse unas características comunes.

(5) «Estatutos provisionales de las Universidades», M.E.C. S.G.T. *Boletín Oficial del Estado*. Madrid, 1973.

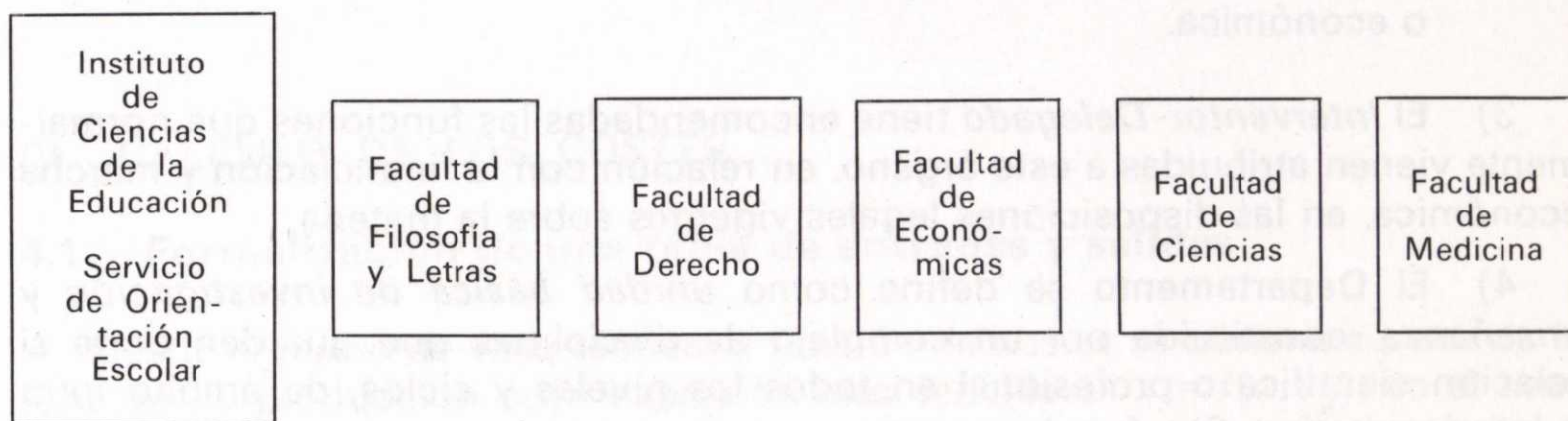
ORGANOS DE GOBIERNO



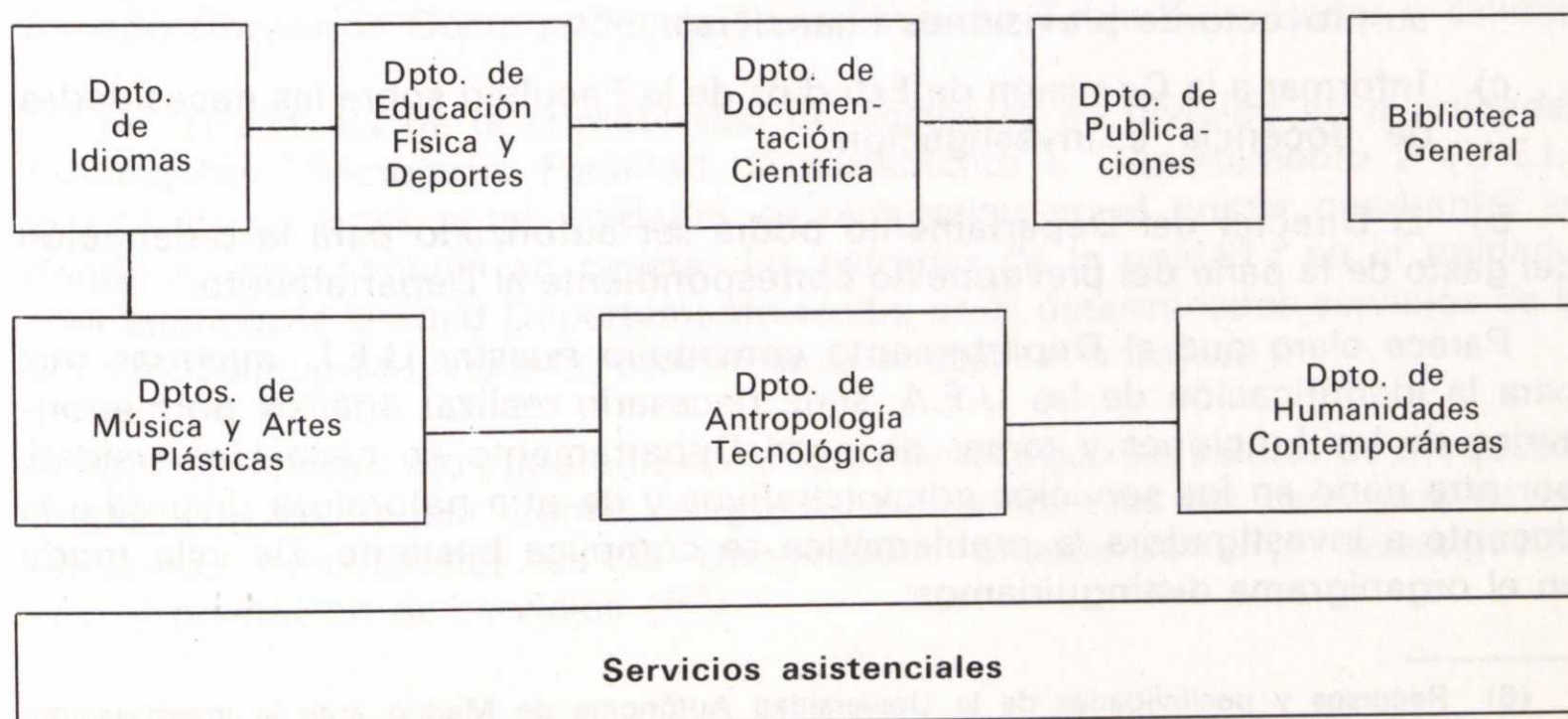
ORGANOS ADMINISTRATIVOS



ORGANOS DOCENTES



DEPARTAMENTOS INTERFACULTATIVOS Y SERVICIOS



A título de ejemplo la estructura orgánica de la Universidad Autónoma de Madrid viene resumida en el organigrama (6), que recogemos en la página anterior.

Las funciones de estos órganos están definidas en el Decreto 3860/1970, de 31 de diciembre, por el que se aprueban los estatutos provisionales de la Aniversidad Autónoma de Madrid. Aquí a efectos de nuestro análisis sólo relacionaremos las principales funciones y servicios que, a su vez, son casi comunes a todas las Universidades:

- 1) Al *Rectorado* corresponde la representación legal y pública de la Universidad y la Corporativa de los Centros docentes estatales de su distrito.
- 2) A la *Gerencia*, bajo la inmediata dependencia del Rector le corresponde:
 - a) La depositaria de fondos.
 - b) La preparación y administración técnica del presupuesto universitario, presupuesto-programa y cuentas.
 - c) La atención de las necesidades materiales y de mantenimiento y conservación y la gestión de los contratos de suministro.
 - d) La jefatura del personal no docente de la Universidad.
 - e) La ejecución de los acuerdos del Patronato en materia administrativa o económica.
- 3) El *Interventor-Delegado* tiene encomendadas las funciones que normalmente vienen atribuidas a este órgano, en relación con la financiación y marcha económica, en las disposiciones legales vigentes sobre la materia.
- 4) El Departamento se define como *unidad básica de investigación y enseñanza*, constituida por un complejo de disciplinas que guarden entre sí relación científica o profesional en todos los niveles y ciclos, de ámbito intra o interfacultativo. Sus funciones son:
 - a) Organizar y desarrollar las enseñanzas y las investigaciones de su ámbito científico.
 - b) Elevar a la Comisión Administrativa de la Facultad donde esté integrado su proyecto de previsiones financieras.
 - c) Informar a la Comisión de Estudios de la Facultad sobre las necesidades de docencia e investigación.
- 5) El Director del Departamento podrá ser autorizado para la ordenación del gasto de la parte del presupuesto correspondiente al Departamento.

Parece claro que el Departamento constituirá nuestra U.E.I., mientras que para la identificación de las U.E.A. sería necesario realizar análisis pormenorizados de las funciones y tareas de cada Departamento en cada Universidad; por otra parte en los servicios administrativos y de otra naturaleza distinta a la docente e investigadora la problemática se complica bastante. De este modo en el organigrama distinguiríamos:

(6) Recursos y posibilidades de la Universidad Autónoma de Madrid ante la investigación, Colección Universidad-Empresa. Madrid, 1976.

- a) Las U.E.I. cuyos productos principales son la enseñanza y la investigación —Departamentos e I.C.E.
- b) Las unidades prestadoras de servicios —Servicios Asistenciales—.
- c) Las unidades administrativas.

Estas dos últimas categorías pueden presentar las siguientes características (7):

- Estar unidas a una unidad de enseñanza o a una unidad de investigación.
- Ser comunes a las unidades de enseñanza o de investigación de una U.E.I. (por ejemplo un servicio de reprografía).
- Ser comunes a varias U.E.I. (por ejemplo, una biblioteca).
- Ser comunes a toda la Universidad (servicios de Secretaria General y Gerencia).

Desde un punto de vista práctico, sería necesario proceder en cada Universidad a una codificación de estas unidades, a las que se les adscribirían los «medios disponibles» del grupo 6 de cuentas del P.C.G. que relacionados a través de claves de reparto adecuadas permitirían calcular los costes por Centros y unidades elementales.

IV. CALCULO DE LOS COSTES

4.1. Formalización de una tabla de entradas y salidas

Desde el punto de vista teórico la función de costes se obtiene a partir de la función de producción cuya expresión más sencilla es $x = f(v_1, v_2)$, en el caso de dos factores v_1, v_2 y un solo producto x . Si suponemos que los precios de los factores están determinados en el mercado la *función de costes* de dicho producto sería $C_{(x)} = p_1 v_1 + p_2 v_2$.

Dando por conocida la función de producción de la Universidad y las correspondientes a las distintas unidades productivas (U.E.I.) a las que se ha denominado Centro de Coste podemos formalizar una Tabla de entradas y salidas.

1) El sistema de la contabilidad de costes se ha dividido en n unidades productivas (Rectorado, Facultad, Departamento 1, Departamento 2 (U.E.I.) y las transacciones entre unidades se recogerían en el primer cuadrante, en donde x_{ij} representaría en pesetas las *entradas* de la unidad i en la unidad j (por ejemplo la Unidad Departamento recibe unos determinados servicios de la Unidad Colegio Mayor) o las salidas de la unidad i a la unidad j .

2) En el segundo cuadrante de la tabla se recogen las salidas de productos finales considerándose como categorías independientes los derivados de las funciones tradicionales de la Universidad: Enseñanza (P_i^E) investigación (P_i^I) y prestación de servicios (P_i^S).

(7) Véase «Método de Cálculo de los costes en las Universidades Francesas», ob. cit., P. 60.

ENTRADAS SALIDAS	Unidades productivas					Productos finales			Total	TOTAL ENTRADAS
	I	—	j	—	n	Servicios	Investigación	Enseñanza	Productos F.	
Unidades produc- tivas:										
Unidad I.	x_{I1}	—	x_{ij}	—	x_{in}	p_1^S	p_i^I	p_1^E	p_1^F	x_1
Unidad i.	x_{i1}	—	x_{ij}	—	x_{in}	p_i^S	p_i^I	p_i^E	p_i^F	x_i
Unidad n.	x_{n1}	—	x_{nj}	—	x_{nn}	p_n^S	p_n^I	p_n^E	p_n^F	x_n
Imputaciones de gastos a los Cen- tros de Coste (Contabil. Gral.).										
Total	G_1 x_1	—	G_j x_j	—	G_n x_n					

3) Los bienes y servicios que proceden del exterior —la corriente de gastos del grupo 6 de ctas. de la C. Gral.— a efectos de mayor sencillez los agrupamos como si fueran los denominados «inputs primarios» de las Tablas I.O. convencionales. Los G_i representan por consiguiente las entradas de medios externos empleados por cada unidad en su proceso productivo.

Lo que nos describiría una estructura matricial de la contabilidad de costes.

UNIDADES PRODUCTIVAS O CENTROS DE COSTE

Proceso
Productivo

Productos:
«Ventas e ingresos»

Inputs primarios (medios)
«Cargas y gastos»

Total por Centros

En esta representación los vectores «Productos» e «Inputs primarios» constituyen los enlaces con la Contabilidad General.

En las condiciones que hemos diseñado la tabla sería de aplicación al análisis del modelo clásico de Leontief, lo que supondría la posibilidad de conocer los x_{ij} «normativos» y los empíricos de forma que sería fácil obtener las «desviaciones» entre unos *costes normativos*, prospectivos o como se quisiera denominar a los calculados de acuerdo con las funciones de producción, y los costes reales.

Sin embargo, todas las magnitudes vienen medidas en unidades monetarias y el paso a unidades físicas obliga a estudios profundos, como es el de los flujos de estudiantes. De otra parte, la unidad de análisis elegida es el centro de coste, lo que supone un alto grado de agregación y exige igualmente toda una serie de operaciones. Por último, es claro que no conocemos las funciones de producción de la Universidad por lo que la metodología de cálculo de los costes ha de ser empírica y no un proceso de optimización.

4.2. Procedimiento contable de cálculo de los costes

A nivel formal, la tabla de entradas y salidas nos resuelve el problema de la imputación y distribución de los costes entre todas las unidades productivas y prestadoras de servicios. En la práctica, para llegar a conocer los costes propios de cada unidad elemental de actividad —por ejemplo los costes en que se incurre al impartir un curso específico dentro de un Departamento— es preciso realizar las tareas siguientes:

- 1.^a Imputación de los costes propios de cada U.E.I. (o de servicios en su caso) a todas las unidades elementales de actividad.
- 2.^a Distribución de los costes directos y semidirectos de las unidades elementales de producción de servicios entre todas las U.E.A. (directa o indirectamente productivas).
- 3.^o Distribución de los costes de los Servicios generales de la Universidad entre todas las U.E.A. beneficiarias.
- 4.^a Distribución de los servicios administrativos de las U.E.I. entre sus U.E.A. directamente productivas.

Estas operaciones requieren la previa formulación de claves de reparto para poder realizar los correspondientes prorrateos.

Por lo que se refiere al cálculo de los costes, no juzgamos de interés exponer aquí las diferentes formulaciones matemáticas, pues si disponemos de una buena imputación y distribución de los costes así como de las estadísticas de flujo de alumnos, se trataría únicamente de problemas de operatoria que nos facilitarán *los costes unitarios de actividad y los costes unitarios de los productos*.

4.3. Análisis coste-beneficio

La contabilidad de costes proporcionaría información para el análisis coste-beneficio, técnica que se utiliza en el presupuesto por programas (en general se emplea en todas las técnicas presupuestarias de alto nivel, como son el P.P.B.S.

o la R.C.B.). Dicho análisis, tiene fuertes condicionantes teóricos y prácticos; sin embargo, siempre será útil en la selección de opciones presupuestarias, ya que obliga a una profunda reflexión en todas y cada una de las fases que implica:

- 1.^a Enumeración de costes —desventajas— y beneficios —ventajas—.
- 2.^a Valoración de los costes y beneficios.
- 3.^a Elección de la tasa de descuento.
- 4.^a Criterios de inversión.

En el área de la educación pueden exhibirse muchas aplicaciones en el análisis de selección de inversiones, de la oferta y demanda de profesores, de la productividad de la educación, etc. (8).

(8) Presentamos dos sencillos ejemplos numéricos:

Cuando un empresario quiere decidir sobre la compra de un determinado «bien de equipo», tendrá que tener en cuenta al menos estos datos: a) coste de la máquina, supongamos en $C = 100$ pesetas b) ingresos netos anuales que espera obtener por la venta de los bienes o servicios producidos por la máquina; $Y_t = 45$ pesetas; c) vida media de la máquina, $n = 3$ años; el tipo de interés del mercado (o la tasa de descuento), $i = 10$ por 100.

En base a dichos datos, el empresario estimaría el valor actual neto (V.A.N.) de la máquina, es decir, V.A.N. = suma de *beneficios* menos *costes* descontados o actualizados. Si el valor actual neto es positivo el empresario decidiría invertir:

$$V.A.N. = \sum_{t=1}^n \frac{Y_t}{(1+i)^t} - C = 45 \sum_{t=1}^3 \frac{1}{(1+0,1)^t} - C \simeq 110 - 100 = 10$$

Entonces, en este ejemplo supuesto un comportamiento racional del inversor decidiría comprar la máquina.

Un método de cálculo alternativo consiste en igualar a cero el V.A.N. y resolver la ecuación para hallar la tasa de descuento (r) (Hay casos en que la tasa de descuento y el valor actual proporcionan diferentes criterios de inversión y, por ende, dan lugar a distintas alternativas)

$$V.A.N. = 0 = 45 \sum_{t=1}^3 \frac{1}{(1+r)^t} - 100 ; r \simeq 11 \%$$

luego $r > i$.

A la tasa de descuento resultante se le denomina tasa interna de rendimiento, tipo de rendimiento interno, o rentabilidad; en nuestro ejemplo, comparada con el tipo de interés (i) vemos que es mayor. Entonces el empresario decidiría invertir.

Apliquemos el enfoque a la educación o, como se viene denominando a la inversión en capital humano.

Supongamos que un graduado de una Escuela Universitaria, en el momento de obtener el título se comporta como un empresario al decidir si prosigue o no sus estudios en una Facultad o Escuela Técnica Superior; es decir, invertir cuatro años más en educación que cree le representaría su permanencia en el sistema educativo. En éste caso los costes de la inversión comprenderían los gastos de los cuatro años más los ingresos por salarios u otro tipo de retribuciones que deja de ganar (Y). Por otro lado, los beneficios (B) consistirían en la diferencia entre lo que cobra o gana un Graduado Superior y un Graduado de Escuelas Universitarias (los datos se pueden obtener de las estadísticas y cálculos correspondientes) durante los años de vida activa. Si tiene 22 años, hasta el retiro a los 65, serían 43 años.

Tendríamos unos *costes directos* C (lo que le cuesta estudiar) y unos costes indirectos C_2 (lo que deja de ganar durante cuatro años. Es decir:

$$C = C_1 + C_2$$

$$V.A.N. = B - C = \sum_{t=1}^{43} \frac{B_t}{(1+i)^t} - \frac{1}{(1+i)^t} - \sum_{t=1}^4 \frac{C_t}{(1+i)^t}$$

$$B_t = Y_s - Y_e$$

Podríamos hallar también la tasa interna de rendimiento y la toma de decisiones se basaría en los mismos argumentos que en el ejemplo anterior.

V. CONCLUSIONES

De la descripción y análisis de las fases a seguir para la implantación de una contabilidad de costes derivarían como principales conclusiones operativas, tareas que se deberían realizar.

- 1.^a *Análisis funcional* del presupuesto de las Universidades y adopción de una *clasificación codificada* a relacionar con la Contabilidad General y la contabilidad de costes. Es decir, la estructura del código debería ser coherente en los tres niveles: presupuestario, contable y de costes.
- 2.^a Estudios orgánico-funcionales de la Universidad a efectos de la definición, delimitación y tipificación de las U.E.A.
- 3.^a Tipificar los productos de la Universidad y proceder a su codificación.
- 4.^a Elaborar un primer esquema de presupuesto por programas, hasta tanto no exista un presupuesto de esta naturaleza, en el que se relacionaran los medios y los objetivos de la Enseñanza Superior.
- 5.^a Construir indicadores: financieros, de funcionamiento de la universidad (actividades), rendimientos, claves de reparto, servicios administrativos no mensurables, etc.
- 6.^a Diseñar un plan de cuentas para la contabilidad de costes de las Universidades y su enlace con el P.C.G.
- 7.^a Normalizar una metodología para el cálculo de costes.

La secuencia lógica no supone que su desarrollo en el tiempo sea precisamente esta enumeración de acciones a desarrollar. Es claro que existirán actuaciones en paralelo y que deberán aprovecharse las ya emprendidas como es el caso del Plan de Contabilidad General para las Universidades.

UNA REVISION DE METODOS DE FINANCIACION EDUCATIVA A NIVEL SUPERIOR

Francisco J. LOPEZ LUBIAN *

1. INTRODUCCION

El estudio del individuo desde una perspectiva económica debe llevarse a cabo bajo un doble enfoque, toda vez que puede ser considerado al mismo tiempo consumidor y productor de bienes y servicios. Analizar el hombre bajo la perspectiva del segundo enfoque conlleva necesariamente la posibilidad de disponer de un aparato teórico que pueda medir y cuantificar toda su capacidad productiva. El desarrollo del concepto de capital humano y su posterior aplicación, a través de la inversión para la formación del mismo, en actividades tales como la educación, la formación profesional, la salud y los movimientos migratorios, trata de hacer frente a esta necesidad teórica dentro del análisis económico.

Siguiendo a Thurow (1) podemos definir el concepto de capital humano como el conjunto de destrezas, talento y conocimientos que posee un individuo y que pueden ser productivos, siendo necesaria su cuantificación en términos del valor —precio multiplicado por cantidad— de los bienes y servicios producidos. Una idea básica en lo que se refiere a la aplicación económica del concepto capital humano se centra en que los individuos pueden invertir en ellos mismos por diversos medios, haciendo dejación de un consumo y disfrute presente para conseguir rendimientos futuros, tanto de tipo pecuniario como no pecuniarios. Consiguientemente, la gente puede gastar en el cuidado de su salud, en adquirir un mayor nivel educativo, en formarse profesionalmente para ser capaz de desarrollar un trabajo que tenga una remuneración lo mayor posible, en llevar a cabo movimientos migratorios para poder disfrutar de mejores oportunidades de empleo o en conseguir una mejor información acerca del mercado de trabajo sin necesidad de cambiar de residencia. Todas estas posibilidades de acción dan lugar a las diversas formalizaciones de que puede ser objeto el capital humano, originando construcciones teóricas como son la economía de la salud, la economía de la educación, tanto a nivel escolar y universitario como profesional, la economía de las migraciones y la economía de la pobreza.

Resulta evidente que el intento de llevar a cabo una revisión de los principales aportaciones teóricas que se han desarrollado en los últimos años sobre cada uno de estos campos de estudio, es una labor que sale fuera de nuestro objetivo en este artículo y que, de por sí, tendría la suficiente enjundia como para ser merecedor de un trabajo de investigación particular. Por tanto, aquí nos centraremos en el campo de la economía de la educación y, más concretamente,

* Universidad Autónoma de Madrid.

(1) THUROW, LESTER C., «Investment in Human Capital». Wadsworth Publishing Company, Inc. Belmont, California, 1970, p. 1.

en una serie de trabajos que abordan el problema de la financiación de las instituciones educativas a nivel universitario (2).

2. FUNDAMENTACION TEORICA DEL PROBLEMA

Las necesidades de financiación que conllevan las instituciones educativas corren parejas al incremento de los costes en la enseñanza, de tal manera que el aumento ininterrumpido de los gastos nacionales en educación a todos los niveles ha desarrollado una abundante literatura que trata de hacer frente a cuestiones tales como los diversos métodos de obtención de recursos, la cuantía de los mismos y el papel que debe jugar el Gobierno en este punto.

Esta realidad del incremento gradual de los costes que suponen la pervivencia de las instituciones educativas, patente en sistemas tan diversos, fue analizada y fundamentada teóricamente por Baumol en un artículo publicado en 1967 por la *American Economic Review* (3). Baumol estableció un modelo en base a cuatro supuestos de partida. El primero, y fundamental, suponía la división de las actividades económicas en dos tipos: las tecnológicamente progresivas, en las que las innovaciones, la acumulación del capital y las economías de escala incrementaban el output; y las que por su propia naturaleza permitían tan solo incrementos esporádicos de su productividad. Una fuente de diferenciación básica entre estos dos sectores en que quedaba dividida la economía según el esquema baumoliano lo constituía el papel que jugaba en cada uno de ellos el trabajo. En el sector «progresivo», el trabajo intervenía en las actividades económicas como un instrumento, mientras que en el otro sector el trabajo era considerado como un fin en sí mismo: un ejemplo claro de una actividad económica de este tipo era la enseñanza. Además del supuesto de separabilidad de actividades en dos categorías básicas, se fundamentó en otros auxiliares como eran el que todos los gastos distintos a los costes del trabajo podían ser ignorados, que los salarios en los dos sectores variaban conjuntamente y que los salarios monetarios en el sector «progresivo» se incrementarían tan rápidamente como el output por hombre y hora.

Fijado así el modelo, del desarrollo matemático del mismo con base a sus premisas llegó a cuatro proposiciones esenciales (4).

- a) El coste unitario del output en el sector no progresivo se incrementará sin límite, mientras que el del otro sector permanecería constante.
- b) En el modelo hay una tendencia en el output del sector no progresivo a que su demanda sea altamente inelástica, llegando incluso en último extremo a ser cero.

(2) Para una profunda revisión de la literatura sobre economía de la salud, consultar KLARMAN, H. E. (a), COOPER, M. H., y CULYER, A. (b). En lo que se refiere a las migraciones, ver GREENWOOD, M. (c). El artículo pionero sobre información fue el de STIGLER, en el suplemento del *Journal of Political Economy*, de octubre de 1962 (d). Una revisión de este tema fue elaborada por EDMUND PHELPS y otros (e) y por DAVID WHIPPLE (f). Finalmente, una selección de los principales estudios empíricos que relacionan el capital humano con la distribución personal de la renta fue elaborada por SHERWIN ROSEN (g).

(3) BAUMOL, WILLIAM, J., «Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis». *American Economic Review*. June, 1967. págs. 415-26.

(4) Para su demostración véase la página 418 del artículo citado.

- c) Si la razón de los outputs de los dos sectores permanecen constantes, una cantidad cada vez mayor de fuerza de trabajo será transferida al sector no progresivo, tendiendo a cero la cantidad de trabajo en el otro sector.
- d) Todo intento de lograr un crecimiento equilibrado en un mundo con productividad desequilibrada conduce a una tasa de crecimiento declinante en relación con la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo. En concreto, si la productividad de un sector y la fuerza de trabajo total permanecían constantes, la tasa de crecimiento de la economía tendería asintóticamente a cero.

De lo expuesto se deducía que si uno de los sectores mantenía constante la productividad mientras que los salarios se incrementaban en todos los niveles, era claro que los costes del sector no progresivo aumentarían de manera inevitable, produciéndose un crecimiento acumulativo y sin límites. La educación superior, concluía Baumol, era un sector de estas características. En efecto, la demanda de educación superior parece ser relativamente elástica ante variaciones de la renta y bastante inelástica ante variaciones del precio: aún cuando los precios de las matrículas se incrementaran considerablemente, como quiera que el poseer un título superior es ya en muchos casos una condición imprescindible para poder acceder a una serie de atractivos empleos, mucha gente está dispuesta a pagar las cantidades que sean necesarias para poder ser admitido en la Universidad. Como consecuencia, la educación superior ha ido absorbiendo una cantidad de renta per cápita cada vez mayor. Si a esto añadimos la constancia relativa en la productividad que supone la enseñanza impartida en los centros universitarios, se tienen todos los elementos para poder afirmar que el continuo incremento de los costes en este sector no es un fenómeno temporal, resultado de un proceso inflacionista. Aún más, como quiera que la productividad en el resto de la economía continúa incrementándose sin cesar, los costes de las instituciones educativas se incrementarán correlativamente.

Naturalmente, un artículo de tanta relevancia como el de Baumol fue ampliamente estudiado y criticado, originándose una gran controversia sobre el alcance y significatividad del modelo en él expuesto. Por ejemplo, Carolyn Shaw Bell (5) centró su comentario sobre el artículo en la idea baumoliana de que el crecimiento actual de la productividad en una actividad dada es una manifestación de la estructura tecnológica de la misma, que determina con bastante exactitud si la productividad del trabajo crecerá lenta o rápidamente. Shaw señaló que el lento crecimiento en las actividades a que se refiere Baumol son reflejo no tanto de su estructura tecnológica de producción cuanto de la naturaleza de su consumo, lo que ha sido olvidado a la hora de medir su output. Consecuentemente, el índice input-output utilizado para medir la productividad de las industrias de bienes no es aplicable para las industrias de servicios. En efecto, la característica esencial de los servicios a que se refiere Baumol, como la educación, es que hay una íntima relación entre su producción y su consumo, con lo que apenas hay separación entre el output y el consumo. Por lo tanto, si la productividad es medida de manera convencional utilizando un índice de input

(5) SHAW BELL, C., «Macroeconomic of Unbalanced Growth: Comment». *American Economic Review*. Oct., 1968. págs. 877-84.

(trabajo)/output, y el output se define en términos de trabajo, evidentemente es imposible cualquier crecimiento en la productividad ya que el índice input/output así calculado es inevitablemente uno o muy próximo a uno. Shaw, por tanto, concluyó que no es la estructura tecnológica de la actividad la que determina la productividad de la misma, sino más bien la unidad de medida que ha sido elegida, teniendo en cuenta la especial naturaleza del consumo en estos servicios estudiados por Baumol. Si fuera posible cuantificar la satisfacción del consumidor se podría medir el output de los bienes y servicios en términos comparables, con lo que la productividad, definida como un índice de input (trabajo)/utilidad, podría ser comparada entre los diversos sectores e industrias de la economía.

Linch y Redman (6), partiendo de la conclusión de que el incremento de los costes genera una tendencia en el output del sector no progresivo cuya demanda se hace altamente inelástica, llegando incluso a anularse, señalaron que Baumol sobreestimó el hecho de que la renta real, al igual que los precios de los bienes no progresivos, se incrementa, con lo que la elasticidad-precio no es una condición suficiente para que la demanda de ciertos bienes no progresivos se anule. Sólo se anulará en aquéllos en los que el valor absoluto de la elasticidad-precio de la demanda sea menor que el valor absoluto de la elasticidad-renta, o lo que es igual, que tengan un efecto renta negativo. Comentarios semejantes fueron llevados a cabo por Worcester, Jr (7) y Birch y Cramer (8). El primero estudió la influencia de las externalidades en el planteamiento baumoliano, mientras que los segundos elaboraron un modelo alternativo en el que los costes del sector no productivo permanecían constantes e incluso disminuían, bajo el supuesto de difusión de los salarios cuando se acepta una restricción razonable de la demanda*.

3. ESTUDIOS SOBRE EL TEMA DE LA FINANCIACION EDUCATIVA

Establecida así la necesidad de obtener recursos financieros que no solo posibiliten la elaboración de un crecimiento y una planificación educativa, sino también que hagan posible incluso la propia pervivencia del sistema, podemos pasar a considerar una serie de trabajos que han tratado de dar cumplida respuesta a esta cuestión.

En 1945, Friedman y Kuznets (9) presentaron un nuevo planteamiento para la financiación de la educación profesional que diez años más tarde Friedman hizo extensivo a la educación superior en general (10). El planteamiento, en esencia, postulaba que los individuos utilizaran partes de su futura corriente de renta al objeto de financiar en el presente la inversión en ellos mismos que supone la adquisición de conocimientos a nivel profesional o superior. Para ello intro-

(6) LYNCH, L. K., y REDMAN, E. L., «Macroeconomics of Unbalanced Growth: Comment». *Ibidem*, págs. 884-6.

(7) WORCESTER Jr, DEAN, A., «Macroeconomics of Unbalanced Growth: Comment». *Ibidem*, págs. 887-93.

(8) BIRCH, J. W., y CRAMER, C. A., «Macroeconomics of Unbalanced Growth: Comment». *Ibidem*, págs. 894-6.

* En las páginas 894 y 895 del artículo se expone y desarrolla el modelo a que nos referimos.

(9) FRIEDMAN, M., and KUZNETS, S., «Income from Individual Professional Practice». New York: National Bureau of Economic Research, 1945.

(10) FRIEDMAN, M., «The Role of Government in Public Education». In «Economics and the Public Interest, editado por R. A. Solo.

dujeron el concepto de préstamos sobre contingentes de renta, cuyos elementos esenciales eran:

- 1) Rectificación de las imperfecciones del mercado de capitales en el mercado de inversiones en capital humano, debido a las peculiaridades de esta forma de capital y a los obstáculos legales e institucionales que previenen que sea tratada como un préstamo.
- 2) Corrección de las imperfecciones en el mercado de riesgos, previendo que los riesgos que conllevan las inversiones en capital humano sean reducidos por medio de la equidad financiera y la selección y/o sean transferidos del prestatario y prestamista a una serie de obligaciones con terceros, que se traducen en un precio, de la misma manera que las compañías de seguros transfieren los riesgos que suponen los accidentes motivados por causas tales como el fuego o incluso la pérdida de la propia vida, en una cantidad concreta.

Estos dos elementos son distintos y separables, no sólo entre ellos sino también de los beneficios de un subsidio a la educación superior, con lo que el concepto «contingente de renta» a menudo se ha utilizado en estudios y programas sobre financiación de educación a nivel superior. Así, por ejemplo, en el «Yale Tuition Postponement Option» (Plan Yale), programa que viene siendo utilizado desde el curso académico 1971/72 (11).

Nerlove (12) ha criticado recientemente el empleo de este medio de financiación, señalando que las consecuencias de estos programas y su viabilidad financiera en la ausencia de subsidios depende fundamentalmente de una serie de aspectos empíricos relacionados con la conducta de los beneficiarios presentes y futuros que son, hasta el momento, poco conocidos. En este sentido, apunta Nerlove, la demanda del «seguro» que supone la utilización de un plan de préstamos sobre contingentes de renta depende no sólo de la distribución de los futuros beneficios sobre la renta de los potenciales participantes, sino también del efecto de los términos del plan sobre la distribución de aquéllos miembros potenciales que se unirán y de aquéllos que no lo harán.

En 1953, Seymour E. Harris (13), estudiando la realidad del déficit existente en muchas instituciones de educación superior norteamericanas en el período de la postguerra, estableció como causas de estas dificultades financieras la inflación, la participación excesiva de la enseñanza en los costes totales y el pago de los miembros facultativos. En efecto, Harris señaló que los precios pagados por las instituciones de educación superior se incrementaron durante el período 1940-50 en un 76,2 por 100, es decir, casi un 4 por 100 más que el incremento del índice de precios al consumo. En respuesta a esta inflación, los pagos de los estudiantes no se incrementaron en igual proporción, y hay que tener muy en cuenta que esa es la fuente de ingresos más importante para las instituciones privadas y la segunda más importante para las públicas, en el caso

(11) Para una descripción detallada del mismo, véase JOHNSTONE, D. BRUCE, con la colaboración de DRESCH, S. P., «New Patterns for College Lending: Income-contingent Loans». Ford Foundation Report. New York: Columbia University Press, 1972.

(12) NERLOVE, MARC, «Some Problems in the Use of Income-contingent Loans for the Finance of Higher Education». *Journal of Political Economy*. Vol. 83, núm. 1. Feb., 1975, págs. 157-83.

(13) HARRIS, SEYMOUR E., «Economics of Higher Education». *American Economic Review*. June, 1953, págs. 344-57.

americano. Por lo que se refiere al segundo punto, estableció la participación porcentual de los costes de enseñanza en los costes totales para diferentes instituciones, obteniendo cifras que iban desde un 46,7 por 100 en las universidades privadas, a un 71,7 por 100 para las Facultades de Arte liberal. En el tercer punto, dedujo que el incremento de los pagos fue pequeño si se le compara con el experimentado en otras profesiones. Indudablemente, el análisis sigue siendo actual. Para hacer frente a estos problemas, Harris estudió las posibles fuentes de ingresos con que cuentan las instituciones superiores. Siguiendo las conclusiones del informe elaborado por la Comisión de Financiación de la Educación Superior, en el mismo año, apuntó que el incremento de los pagos de los estudiantes por la enseñanza recibida no era un buen sistema de financiación, toda vez que no parecía muy razonable depender de una fuente de ingresos inestable en el sentido de que fuera función del número de alumnos matriculados cada año. Un segundo método de financiación lo constituirían las prestaciones llevadas a cabo por el Gobierno, en forma de subvenciones, ayudas escolares, becas, gastos de investigación y operativos, etc. Con este sistema se corre el riesgo de padecer un control excesivo por parte del Gobierno, en detrimento de la autonomía universitaria. Quedaba así un tercer sistema alternativo, consistente en las donaciones y dotaciones de renta a la Universidad y a los alumnos. En este punto, el problema fundamental según Harris era la inflación: en efecto, la combinación de alumnos matriculados en aumento, subida de precios y tasas de interés reducidas indudablemente disminuye la contribución de una dotación de renta por estudiante. De hecho, como se reconocía en el informe antes citado, una medida de las pérdidas que estos hechos conllevan puede darse por el hecho de que en la década de 1940 a 1950, el valor de las dotaciones en términos de poder adquisitivo real disminuyó en un 50 por 100, lo mismo que las prestaciones de renta en términos reales.

Ante este estado de cosas, Harris propuso un método semejante al de Kuznets y Friedman. El fundamento era sencillo: de acuerdo con lo expuesto, parece claro que no se puede cargar a los estudiantes en base al coste de los programas educativos. Ahora bien, ¿por qué no cargarles en base a las ganancias que obtienen por poseer una educación superior? O lo que es igual, sobre el supuesto de que estas ganancias vienen reflejadas por la renta futura del licenciado, ¿por qué no obligar a que cada graduado o licenciado pague una parte del coste total que supone la enseñanza superior, parte que será proporcional a su capacidad de pago durante su época estudiantil y en los años futuros? Aplicando este sistema de financiación el estudiante con escasos recursos probablemente no pagaría nada durante su época estudiantil, mientras que el rico debería pagar todos sus costes en el período de permanencia en la Universidad. Entre estos dos extremos se pueden establecer diversas categorías. Indudablemente, después de la licenciatura cada estudiante continuaría pagando en años sucesivos, dependiendo de la cantidad y amplitud de su renta. De igual manera, un estudiante que no pagara nada durante sus años de Universidad debería pagar luego una cantidad mayor que el que pagara una parte importante de sus costes.

En esta línea, el informe preparado por el Comité de Educación Superior inglés bajo la presidencia de Lord Robbins (informe Robbins) (14), llevó a cabo en educación superior, bajo una perspectiva más clásica. Después de señalar los

(14) Committee on Higher Education, «Report of the Committee appointed by the Prime Minister under the Chairmanship of Lord Robbins, 1961-63». London: Her Majesty's Stationery Office.

principales costes a que ha de hacer frente la educación universitaria, estudió la financiación por medio de préstamos, pagos de los alumnos y donaciones y dotaciones de renta.

En lo que se refiere a los préstamos, distinguió entre cantidades asignadas a estudiantes y cantidades para las instituciones, al objeto de atender nuevas construcciones y gastos de mantenimiento. Estas últimas, señaló el informe, son frecuentemente utilizadas por instituciones mantenidas por las autoridades locales, con lo que su aplicación a las Universidades no parece plantear especiales dificultades. Los préstamos para alumnos que encuentren dificultades financieras para continuar sus estudios tienen un par de argumentos a favor y en contra para su utilización. Los argumentos favorables apuntaban que el uso de este sistema de financiación a nivel individual conlleva una mejor distribución de las cargas y costes a que ha de hacer frente la sociedad por el hecho de que haya gente invirtiendo en ellos mismos durante una serie de años, no siendo, por tanto, «productivos», al mismo tiempo que se daban argumentos de tipo moral en el sentido de que los estudiantes financiados por medio de préstamos desarrollan un mayor sentido de responsabilidad personal por la educación recibida que los que, por ejemplo, reciben becas o subvenciones. Los argumentos opuestos a este tipo de financiación señalaban la presión ejercida sobre la relación entre educación superior y poder de ganancia individual, unido a la objeción de que no resultaba excesivamente ventajoso para los jóvenes licenciados acabar su proceso educativo con la indudable carga que supone tener que saldar una deuda contraída durante el mismo. Como vemos, los argumentos contrarios se encuentran bastante equilibrados, con lo que puede decirse que la importancia relativa que se asigne a cada uno de ellos y que hará que el fiel de la balanza se desnivele en un sentido o en otro, depende en gran parte del punto de vista inicial sobre el tema. El informe, partiendo de la base de que está poco arraigado el hábito por parte de los padres de preveer que sus hijos accedan a la educación superior, especialmente las mujeres, concluyó que el empleo del sistema de préstamos acarrearía pocos beneficios. Cuando el hábito estuviese más firmemente establecido, los argumentos favorables privarían sobre los desfavorables, con lo que la política educativa debería orientarse en esa dirección.

Los pagos de los estudiantes han ido teniendo cada vez menos importancia en relación con el gasto total institucional, y ello debido fundamentalmente a dos causas: de una parte, el incremento continuo de la demanda social de educación superior ha supuesto un incremento paralelo de las subvenciones por el camino del subsidio directo, con lo que los índices de financiación han disminuido; de otra parte, los incrementos de las tasas a pagar han sido comparativamente menores que los decrementos en el valor de la moneda consecuencia directa del proceso inflacionista: «desde 1938 —señala el informe Robbins con datos válidos para Inglaterra en 1963— mientras que el coste de la vida se ha triplicado, las tasas universitarias solo se han incrementado en tres cuartas partes». No cabe duda de que este análisis es plenamente válido para el caso español, al igual que las recomendaciones que de él se derivaron: incremento de las tasas a pagar junto con el establecimiento de un sistema racional y efectivo de subsidios y ayudas a los estudiantes que no pudieran hacer frente a este incremento.

Finalmente, por lo que respecta a los donativos, se reseñó la deseabilidad de que tuviesen un carácter privado, provenientes de compañías de tipo industrial y comercial que hicieran el papel de donantes individuales. Lógicamente,

estas acciones deberían ser recompensadas con un sistema de exenciones fiscales.

Siguiendo la discusión sobre estos tres tipos tradicionales de financiación educativa a nivel superior, Carter y Williams (15) en un artículo publicado en *The Manchester School* propusieron una serie de medidas y puntualizaciones encaminadas a tratar de completar las recomendaciones del informe Robbins: «Nos parece que los actuales métodos de financiación universitaria oscurecen los problemas y confunden las decisiones a tomar. Hay tres elementos fundamentales en el gasto universitario: los gastos de capital, los gastos corrientes de investigación y los gastos corrientes de enseñanza. La localización de los costes entre las dos formas de gastos corrientes es un tema, en parte, necesariamente arbitrario, pero tampoco es difícil llevar a cabo supuestos en base a los cuales se pueda hacer una división».

Establecido de este modo el marco analítico de su trabajo, separaron dos aspectos en la financiación del gasto universitario. El primero se centraba en el camino por el cual la Universidad recibía dinero, mientras que el segundo dirigía su atención a las fuentes por medio de las cuales se obtenía el dinero necesario. Dentro del primer aspecto se estudió el sistema de subvenciones que recibe la Universidad y que se postulaba debían estar encuadradas en tres categorías fundamentales: subvenciones para la enseñanza, determinadas en base al número de estudiantes y a los costes medios de la Universidad; subvenciones para la investigación basadas en un estudio de necesidades y subvenciones de capital. Por lo que se refiere al segundo aspecto, Carter y Williams señalaron que tanto las subvenciones de capital como las de investigación deberían ser administradas por organismos centrales especializados, profundos conocedores de las necesidades en cada materia. Por el contrario, las subvenciones de enseñanza se obtendrían cargando a cada estudiante una tasa o pago, en relación con el coste medio de instrucción del individuo.

A partir de esta idea central, elaboraron su propio sistema de financiación en el que establecían las siguientes premisas:

- a) El estudiante debería pagar todos sus costes de enseñanza y mantenimiento.
- b) Como primer paso, recibiría una subvención y automáticamente sería aceptado en una Universidad. Esta subvención sería menor que los costes totales de enseñanza y mantenimiento.
- c) Se podría elegir posteriormente otra subvención, cuya cuantía dependería de la renta familiar. Podría llegar incluso a cubrir totalmente la cantidad restante de los costes de enseñanza y mantenimiento.
- d) Todos los estudiantes, cualquiera que fuese la renta familiar, podrían obtener préstamos en una cuantía suficiente para cubrir la diferencia entre las subvenciones recibidas y el coste total de enseñanza y mantenimiento; estos préstamos deberían ser devueltos en los primeros 20 años de vida profesional y son un indicador claro de que los gastos en enseñanza y mantenimiento de un estudiante son, de hecho, una forma de inversión.

(15) C. F. CARTER and B. R. WILLIAMS, «Proposals for Reform in University Finance». *The Manchester School of Economics and Social Studies*. Vol. 31, núm. 3. Sept., 1963. Págs. 255-60.

El método propuesto, como vemos, es algo complejo aún cuando parece perfectamente aplicable. De hecho, los autores señalan una serie de problemas especiales en su utilización, como es el caso de los estudiantes extranjeros: la solución propuesta es cargarles con un pago adicional que cubriera los costes adicionales de enseñanza y capital que su admisión conlleva.

Merret (16) estudió en 1967 los sistemas de financiación educativa de las economías capitalista y socialista, tratando de sacar conclusiones en el marco de un análisis de tipo estructural. Tomando como modelo para la economía socialista el caso de la Unión Soviética, centró su crítica al sistema en dos puntos principales: 1.º) el dominio estatal del capital humano implica que todos los conocimientos que una persona adquiere en la Universidad son propiedad legal del Gobierno; 2.º) la renta individual de cada persona ha de ser dividida en dos partes: una que iría al individuo, para incrementar su poder de trabajo, y otra que iría al Estado, como pago por los conocimientos adquiridos en la Universidad. Una separación de este tipo implica que los rendimientos de la educación no puedan ser derivados de una relación simple, ya que las variables independientes que aparecen no son aditivas, están interrelacionadas, no son paramétricas y, por tanto, están sometidas a grandes márgenes de error en las medidas.

El modelo del sistema capitalista fue para Merret la economía norteamericana. Las fuentes de financiación con que cuenta el estudiante norteamericano fueron tipificadas en cuatro grupos (ayuda familiar, renta familiar, autofinanciación y obtención de préstamos por parte del sistema bancario). En base a este esquema centró la crítica sobre el sistema de préstamos y de ayuda familiar, reseñando la estrecha relación existente entre el sistema utilizado para financiación y los métodos de selección para entrar en la Universidad.

La solución propuesta fue en la línea de las anteriormente expuestas: pago por parte del Estado de todos los costes universitarios, incluyendo una tasa de salario del mercado a los estudiantes, y posterior devolución de estas cantidades por parte del cuerpo estudiantil.

Finalmente, para acabar esta revisión de los diversos esquemas y métodos de financiación educativa que han sido propuestos a lo largo de los últimos años, se hace necesario citar el sistema de los llamados «educational vouchers» (que podemos traducir por «cupones educativos»), consistente en la distribución a los padres de una serie de cupones con un determinado poder de compra sobre una serie de servicios educativos, en base a los cuales llevar a cabo la elección sobre el tipo de educación a recibir.

Como señaló Beales (17), quizá la primera vez que se propuso un método de financiación de este tipo fue cuando Francis Cardinal Bourne, arzobispo de Westminster, en una reunión del Congreso Nacional Católico en 1926 estableció un sistema de cupones educativos como un medio de evitar la desigualdad en el tratamiento desde el punto de vista financiero entre una minoría católica y una mayoría anglicana que intentaban, a cualquier coste, preservar sus escuelas confesionales. Puede decirse que el intento falló tanto por dificultades y problemas de tipo político como de tipo administrativo.

(16) MERRET, S., «Student Finance in Higher Education». *The Economic Journal*. Vol. LXVII, núm. 306, págs. 288-302. June, 1967.

(17) BEALES, A. C., «Historical Aspects of the Debate on Education». En «*Education: A Framework for Choice*». Published by The Institute of Economic Affairs, 1970.

West (15) en cambio afirmó que ya la ley de 1860 sobre Educación General en Inglaterra, al objeto de discriminar en favor de los pobres, introdujo los llamados «tickets libres», posibilitando así el que las familias con un nivel de renta muy baja pudieran pagar las matrículas a sus hijos.

Lo cierto es que no fue sino hasta 1959 en que Wiseman (16) al estudiar el papel del Estado en la provisión de servicios públicos dentro de una sociedad caracterizada por un respeto a las libertades individuales, propuso un esquema sistemático de financiación educativa; la característica básica de este sistema era que la educación general debería ser demandada y pagada por las familias y no ofrecida por el Estado con un coste nulo para el consumidor. Toda vez que las necesidades educativas eran ofrecidas por las instituciones privadas, el papel del Estado se confinaba a:

- a) Establecer una legislación sobre el número mínimo de años de educación para todo el mundo.
- b) Proporcionar cupones educativos a los padres con hijos en edad escolar, cupones que serían gastados por los padres en los colegios que ellos mismos eligieran.
- c) Mantener unos niveles mínimos de calidad educativa.

A nivel universitario, el esquema requería la sustitución de los comités de subvenciones universitarias por un incremento en el tamaño de las ayudas concedidas a los estudiantes «cualificados»; el resto de la financiación universitaria se obtendría de los pagos por parte de los estudiantes que cursaran carreras de tipo vocacional y de las cargas adicionales que algunas Universidades en concreto decidieran imponer.

A raíz de este artículo se originó una amplia polémica sobre la viabilidad o no del sistema a que nos referimos. La discusión, en definitiva, no es más que una derivación del viejo antagonismo entre educación pública *versus* educación privada, y dentro de la misma pueden citarse las aportaciones de Horobin y Smyth (17), Blaug (18), el propio West (19) y Veale (20). En cualquier caso y dado que el sistema se ha desarrollado sobre todo para la educación a nivel primario y medio, opinamos que no merece aquí una consideración más detenida.

4. CONCLUSIONES

Los métodos y sistemas aquí desarrollados se centran fundamentalmente en el estudio y resolución del problema financiero de las Universidades públicas y tienen como supuesto básico de partida un conocimiento suficiente de la

(18) WEST, E. G., «Dr. Blaug and State Education: A Reply». En *Education: A Framework for Choice*. Published by The Institute of Economic Affairs, 1970, págs. 51-85.

(19) WISEMAN, J., «The Economics of Education». *Scottish Journal of Political Economy*. Vol. 6, número 1, págs. 48-58. 1959.

(20) HOROBIN, G. W. and SMYTH, R. L., «The Economics of Education: a comment». *Scottish Journal of Political Economy*. Vol. 7 (1960), núm. 1, págs. 69-74.

(21) BLAUG, M., «Economic Aspects of Vouchers of Education». En «*Education: A Framework for Choice*». Published by The Institute of Economic Affairs, 1970, págs. 23-49.

(22) Véase (18).

(23) VEALE, SIR DOUGLAS, «Administrative Aspects of Vouchers». En «*Education: A Framework...*», págs. 89-99.

estructura y cuantía de los costes en que incurren las instituciones públicas de educación. Aún cuando esta revisión no pretende, ni con mucho, tener un carácter exhaustivo, en todos los trabajos reseñados se pueden destacar dos notas comunes que, por extensión, pueden considerarse dificultades teóricas imperantes en los estudios sobre financiación universitaria:

- a) De una parte, existen problemas conceptuales derivados de la dificultad de encuadrar este tipo de servicios educativos ofrecidos por las universidades dentro de un esquema contable a nivel nacional.
- b) Por otro lado, los datos disponibles sobre financiación educativa son bastante deficientes y, en muchos casos, de difícil acceso.

No existe, por tanto, un marco de referencia teórico que permita recoger las diferentes transacciones existentes entre las diversas unidades económicas, con lo que no es posible en muchos casos llevar a cabo comparaciones internacionales fiables.

En el caso español, esta dificultad se agrava al no disponerse aún de un esquema metodológico común en base al cual se puedan analizar los costes universitarios.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- a) KLARMAN, H. E., «The Economics of Health». New York: Columbia University Press, 1965.
- b) COOPER, M. H. and CULYER, A. H., «Health Economics». Penguin Modern Economics Readings. London: Penguin Books, 1973.
- c) GREENWOOD, M. J., «Research on Internal Migration in the United States: A Survey». *Jurnal Economic Literature*. June, 1975. Págs. 397-433.
- d) STIGLER, G. J., «Information in the Labor Market». *The Journal of Political Economy*. Vol. LXX. núm. 5. Supplement. October, 1962, Part. 2, págs. 94-106.
- e) PHELPS, E. S. y otros, «Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory». New York: Norton. London: Macmillan, 1970.
- f) WHIPPLE, D. «A Generalized Theory of Job Search». *The Journal of Political Economy*. Sep/Oct, 1973, págs. 1.170-88.
- g) ROSEN, S. «Human Capital: A Survey of Empirical Research». Presented at Econometric Society, Third World Congress. Toronto, August 21, 1975.

AYUDA FINANCIERA A LOS ESTUDIANTES EN LOS PAISES EUROPEOS

Maureen WOODHALL *

INTRODUCCION

En los últimos quince años se ha producido una extraordinaria expansión de la enseñanza superior en toda Europa, unida a un interés cada vez mayor de los gobiernos europeos por reducir la desigualdad de oportunidades de acceso a la misma. Entre 1960 y 1970 el número de alumnos matriculados en la enseñanza superior se duplicó con exceso en la mayoría de los países del continente, al tiempo que se incrementaba la participación de los estudiantes procedentes de los grupos socioeconómicos más bajos, si bien subsisten grandes disparidades en el grado de participación de los diferentes estratos sociales.

En el cuadro 1 podemos apreciar el incremento anual medio de la matrícula en la enseñanza superior en varios países europeos entre 1960 y 1970. En todos los países, la tasa de crecimiento de la matrícula fue extraordinaria; en la mitad de ellos (España incluida), el número de alumnos aumentó en más de un 9 por 100 al año. Este rápido crecimiento ha beneficiado en particular a los alumnos de los niveles socioeconómicos más bajos, que han aumentado su participación en la mayor parte de los países del continente, si bien es todavía cierto que, en toda Europa, las posibilidades de acceso a la universidad son mucho mayores para los hijos de profesionales que para los que proceden de las clases trabajadoras. En Suecia y el Reino Unido, las posibilidades comparativas de ambos grupos era de 5 a 1 en 1970; en Alemania, de 12 a 1, y en Holanda, de 26 a 1. No obstante, la situación ha mejorado notablemente en todos los países a partir de 1960, año en que la proporción era de 9 a 1 y de 8 a 1 en Suecia y el Reino Unido, respectivamente, de 58 a 1 en Alemania y de 56 a 1 en Holanda.

La rápida expansión de la enseñanza superior y la participación cada vez mayor de los alumnos procedentes de los estratos socioeconómicos inferiores ha producido un incremento acusado de los gastos estatales en educación y en ayuda financiera a los alumnos. En los últimos años, sin embargo, la recesión económica mundial y los problemas causados por la inflación y el incremento del gasto público han provocado una aminoración de la tasa de crecimiento del gasto en educación, por lo que muchas universidades europeas tienen actualmente problemas financieros.

El incremento de los costos y de la masa estudiantil han centrado la atención sobre los sistemas de ayuda a los estudiantes, por lo que varios países han introducido, o están en vías de hacerlo, modificaciones sustanciales en sus planes de ayuda financiera a los estudiantes de enseñanza superior.

En el presente trabajo examinaremos algunos de los cambios más recientes en la política de ayuda financiera a los alumnos y resumiremos los sistemas actualmente existentes en varios países europeos. Buena parte del material de que se compone el trabajo está basado en el estudio realizado por la autora de

* Asesora de la O.C.D.E. Investigadora-visitadora de la Universidad de Lancaster.

la ayuda financiera a los alumnos en diez países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (O.C.D.E.) (1). El estudio se publicará en el curso del presente año; por otra parte, la O.C.D.E. continúa realizando investigaciones sobre la incidencia de los sistemas alternativos de financiación de la enseñanza superior y de prestación de ayuda financiera a los alumnos, como parte de un estudio acerca de las políticas de selección y de admisión en la educación postsecundaria.

CUADRO 1

CRECIMIENTO MEDIO ANUAL ACUMULADO DE LA MATRICULA EN LA ENSEÑANZA SUPERIOR EN 1960-70

	%
Austria.....	4,8
Bélgica.....	9,1
Dinamarca.....	9,3
Finlandia.....	7,9
Francia.....	11,2
Alemania.....	7,3
Grecia.....	12,00
Islandia.....	5,8
Irlanda.....	6,5
Italia.....	9,5
Luxemburgo.....	5,6
Holanda.....	7,8
Noruega.....	9,1
Portugal.....	8,1
España.....	9,4
Suecia.....	11,8
Suiza.....	7,1
Turquía.....	9,5
Reino Unido.....	10,00
Yugoslavia.....	6,4

Fuente: O.E.C.D., *Educational Statistics Yearbook*, and *Quantitative Trends in Post-Secondary Education*, 1960-70. París, O.C.D.E.

EL OBJETIVO DE LA AYUDA A LOS ALUMNOS

En toda Europa, los gobiernos prestan ayuda financiera a los alumnos de enseñanza superior, si bien existen diferencias apreciables en cuanto a nivel y tipo de ayuda, que reflejan los distintos objetivos que informan cada política

(1) M. WOODHALL, *Review of Student Support Scheme in Selected O.E.C.D. Countries*. París: O.C.D.E. (Mimeografía. Próxima publicación): En *O.E.C.D. Observar* núm. 84, noviembre/diciembre de 1976, aparece un breve resumen de este estudio, así como un análisis de las investigaciones realizadas por la O.C.D.E. sobre las distintas políticas de selección y admisión. Además de los países europeos incluidos en este trabajo, el estudio realizado para la O.C.D.E. comprendía Australia, Canadá, Japón y los Estados Unidos.

de ayuda estudiantil. En algunos países como Francia, Alemania y los países escandinavos, la enseñanza universitaria es gratuita, por lo que la ayuda financiera se orienta a ayudar a los alumnos a sufragar sus gastos de subsistencia; en otros como el Reino Unido, Holanda e Irlanda, existen derechos de matrícula, por lo que la ayuda puede estar orientada a posibilitar el pago de los mismos. Sin embargo, en la mayor parte de los países europeos las universidades reciben importantes subvenciones estatales, por lo que el importe de las matrículas no cubre la totalidad de los gastos de la educación en ningún país.

Los Estados facilitan ayuda económica a los alumnos por varias razones de índole económica, social y política. El objetivo fundamental de todos los planes de ayuda estudiantil es el de evitar que los futuros alumnos se vean impedidos de continuar su educación por falta de recursos: sin embargo, mientras que en algunos países la igualdad de oportunidades es el objetivo esencial de la ayuda, en otros se tienen más en cuenta las necesidades del mercado de trabajo. En los distintos países europeos, las políticas de ayuda a los alumnos pueden ir encaminadas a alcanzar alguno de los siguientes objetivos (o todos ellos):

1. Permitir que todos los alumnos aptos continúen su educación más allá de la etapa obligatoria sin experimentar problemas económicos.
2. Garantizar el acceso a la enseñanza superior de una masa de alumnos suficientes para satisfacer las necesidades del país.
3. Promover un mayor grado de igualdad de oportunidades entre los alumnos de diferentes estratos sociales o niveles de renta.
4. Aumentar el grado de participación en la enseñanza superior de las minorías, como es el caso de los alumnos procedentes de familias de bajo nivel de renta o de determinados grupos étnicos.
5. Reducir la desigualdad de acceso a la enseñanza superior entre los diferentes grupos sociales: hombres y mujeres, hijos de la clase trabajadora y de la clase media, etc.
6. Mejorar la eficacia del sistema educativo y permitir que los alumnos aprovechen más su tiempo al reducir la frecuencia del trabajo a media jornada entre los mismos.
7. Fomentar la independencia económica de los alumnos.
8. Potenciar la libertad de elección de los estudiantes en relación con la clase de estudios y su duración.
9. Alentar a los estudiantes a que elijan determinadas carreras (por ejemplo, ciencias o medicina).
10. Impulsar a los graduados a dedicarse a determinadas ocupaciones (por ejemplo, la enseñanza).

Teniendo en cuenta la diversidad de objetivos, no es extraño que la naturaleza o la entidad de la ayuda prestada difiera de un país a otro.

METODOS ALTERNATIVOS DE AYUDA AL ESTUDIANTE

En toda Europa, los gobiernos ayudan a los centros universitarios y otras instituciones de enseñanza superior mediante subvenciones directas encaminadas a sufragar, en todo o, en parte, el costo de la enseñanza. Estas subvenciones eliminan o reducen la necesidad de cobrar la matrícula. Además, los Estados conceden diversas ayudas a los alumnos, que pueden agruparse en nueve categorías:

1. Ayuda económica a todos por igual en forma de bolsas.
2. Becas, bolsas o ayudas concedidas en razón de los méritos académicos.
3. Becas o bolsas concedidas en razón de las necesidades reales de los estudiantes.
4. Préstamos reembolsables concedidos con cargo a los fondos públicos a bajo tipo de interés y, en ciertos casos, sin interés.
5. Garantías y avales gubernamentales a los préstamos bancarios.
6. «Sueldos pre-ocupacionales» a los alumnos que deseen dedicarse a determinadas profesiones, como la enseñanza u otras de carácter público.
7. Comidas, alojamiento, desplazamientos o asistencia sanitaria a bajo costo.
8. Prestaciones a los alumnos con cargo a la seguridad social.
9. Desgravaciones fiscales a los alumnos o a sus familias.

En la mayoría de los países, la ayuda puede revestir diversas modalidades. Por ejemplo, en los países escandinavos los alumnos reciben una ayuda combinada en forma de préstamos y subsidios y, además, disfrutan de reducciones en el costo del transporte y diversos otros beneficios sociales como alojamiento, comidas y asistencia médica. En Francia, las comidas a precio reducido y el alojamiento constituyen una parte importante del plan de la ayuda a los estudiantes, si bien el gobierno facilita, además, becas, préstamos y «prestaciones salariales pre-ocupacionales» a los alumnos de magisterio y de otras carreras orientadas al servicio público. En el Reino Unido, los alumnos reciben subsidios en función de sus necesidades y tienen derecho, además, a recibir determinadas prestaciones de la seguridad social; en Alemania, por su parte, la ayuda económica consiste en bolsas y préstamos, aparte de ayudas económicas para alojamiento y comida, y afiliación gratuita al seguro médico y de accidentes.

En algunos países, como Francia, Alemania y el Reino Unido, los padres disfrutan de ayuda familiar y de bonificaciones en el impuesto sobre la renta, que constituyen formas complementarias de ayuda económica, si bien se les concede a ellos y no directamente a los alumnos. A cambio de estas ayudas, se espera que contribuyan a los gastos de mantenimiento de sus hijos. En cambio, en Noruega y Suecia los alumnos reciben directamente la totalidad de la ayuda económica, no concediéndose a los padres ayuda familiar o desgravación fiscal alguna, si bien, por otra parte, no se tienen en cuenta los ingresos paternos a la hora de fijar el importe de las bolsas o préstamos que se conceden a los alumnos.

En el cuadro 2 podemos apreciar las diversas modalidades de ayuda a los alumnos que se conceden en diversos países europeos, así como el porcentaje

de alumnos que reciben ayuda directa en forma de bolsas, préstamos, becas u otro sistema mixto, y la clase de ayuda indirecta que reciben los alumnos o sus familias.

QUIENES PUEDEN OPTAR A LA AYUDA

En los países europeos existen dos criterios distintos para la concesión de ayuda económica a los alumnos: uno basado en el rendimiento académico y el otro en las necesidades del sujeto. En otros tiempos, casi todos los países con-

CUADRO 2
CLASES DE AYUDAS A LOS ALUMNOS EN SEIS PAISES EUROPEOS, 1974-1975

	Clase de ayuda directa facilitada por el Estado	Tanto por 100 de alumnos que recibían ayuda directa	Clases de ayuda indirecta a los estudiantes y a sus padres
Francia.....	Becas, préstamos, prestaciones «pre-salariales».....	15	Ayuda familiar, reducción de impuestos, alojamiento y comidas a bajo precio.
Alemania.....	Préstamos y bolsas.....	45	Reducción de impuestos, ayuda familiar, alojamiento y comida a bajo precio, etc., seguridad social gratuita.
Holanda.....	Préstamos y bolsas.....	38	Ayuda familiar, reducción de impuestos, alojamiento a bajo precio.
Noruega.....	Préstamos y bolsas.....	69	Alojamiento, comidas.
Suecia.....	Préstamos y bolsas.....	30	Alojamiento, comidas y desplazamientos a bajo precio, atención médica gratuita.
Reino Unido	Bolsas.....	90	Ayuda familiar, reducción de impuestos, prestaciones de la seguridad social, desplazamientos a bajo precio.

Fuente: M. WOODHALL, *Review of Student Support Schemes in Selected O.E.C.D. Countries*, op. cit.

taban con sistema de becas de carácter competitivo, a tenor del cual se concedía a un grupo seleccionado de alumnos ayuda económica para los gastos de matrícula y de subsistencia a modo de premio al mérito o al elevado rendimiento académico. Estos sistemas canalizan la ayuda hacia los más inteligentes, pero no necesariamente hacia los que proceden de los grupos de ingresos más bajos. La política alternativa es la de conceder la ayuda en razón de las necesidades económicas. En tales casos, los fondos van a parar a los estudiantes de bajos ingresos, independientemente de sus méritos académicos, siempre que reúnan los requisitos escolares indispensables para la enseñanza superior.

En términos generales, se ha registrado en la mayoría de los países europeos una tendencia a desviarse gradualmente del sistema de becas competitivas, basado en el rendimiento académico, en las notas, etc., en favor de la ayuda otorgada en función de las necesidades económicas. En el Reino Unido, por ejemplo, todos los alumnos que consiguen ingresar en el primer año de cualquier carrera universitaria tienen derecho a recibir ayuda de las autoridades locales de educación (*Local Education Authorities*), parte de la cual se concede con cargo a fondos de la Administración central. El importe de la ayuda depende de la magnitud de los ingresos familiares del alumno: los que proceden de los grupos de ingresos más elevados reciben una ayuda mínima de 50 libras al año, mientras que los hijos de familias con ingresos más bajos perciben una cantidad máxima superior a las 800 libras anuales. En la mayor parte de los casos, el importe de la ayuda oscila entre los dos topes citados, en dependencia absoluta de los ingresos paternos; dicho en otras palabras: se supone que los padres contribuyen a sufragar los gastos de la enseñanza superior de sus hijos en forma proporcional al volumen de sus ingresos.

En cambio, en Noruega y Suecia el importe de la ayuda depende exclusivamente de los ingresos del alumno y de su cónyuge, sin tener en cuenta los de los padres. Pero también en estos casos es el grado de necesidad y no el rendimiento académico lo que determina la elegibilidad para recibir la ayuda. Siempre que el alumno posea el nivel suficiente para ingresar en la universidad y realice «progresos razonables» en sus estudios (en la práctica, esta última condición se interpreta de modo bastante laxo), tiene derecho a percibir ayuda económica.

Este sistema se diferencia notablemente del establecido para conceder las becas o bolsas sobre una base competitiva, como es el caso de Francia y, hasta cierto punto, de Holanda. En Francia, algunas de las becas o bolsas estatales, así como los «sueldos preocupacionales», se conceden en función de los resultados académicos. También en Holanda la ayuda a los estudiantes solía concederse en razón de las notas obtenidas, de modo que los préstamos y ayudas iban a parar a los más capacitados. Este sistema suscitó críticas, ya que otras modalidades de ayudas oficiales se conceden en virtud de criterios económicos, no en base a la capacidad. Por ésta y otras razones, la Administración holandesa está en vías de poner en práctica un nuevo sistema de préstamos y ayudas que se concederán en función de las necesidades económicas y no de los progresos académicos.

Uno de los problemas que pueden plantearse si los préstamos a las bolsas se conceden de conformidad con criterios académicos es el de que la competencia en pos de la ayuda económica puede resultar más aguda que la que se produce para entrar en la universidad. En Irlanda, por ejemplo, se oye decir con frecuencia que resulta más difícil obtener una bolsa o una beca del Estado que entrar en la universidad, lo cual implica que los alumnos procedentes de familias con alto nivel de ingresos están en una situación mucho más ventajosa que los

de familias de bajo nivel de ingresos. Por considerarse esta situación injusta es por lo que tantos países conceden préstamos o bolsas a los alumnos únicamente en razón de sus necesidades económicas.

Entidad de la ayuda y porcentaje de alumnos que la reciben

El importe de la ayuda económica a los alumnos y el número de éstos que la perciben varía considerablemente de un país europeo a otro. Naturalmente, resulta difícil comparar el valor medio de la ayuda en diferentes países, ya que el costo de la vida varía mucho de un lugar a otro, aparte de que, mientras que en algunos países la enseñanza universitaria es gratuita, en otros aún se cobran derechos de matrícula. Sin embargo, si limitamos el ámbito de nuestro análisis a las prestaciones para gastos de subsistencia, encontramos que existen acusadas diferencias en las cantidades que gastan los gobiernos de los distintos países. Comparando el importe medio de las bolsas o préstamos concedidos en el período 1974/75 (en dólares USA a los tipos de cambios imperantes en diciembre de 1974), vemos que los alumnos suecos y noruegos recibieron una media muy superior a los de Francia y el Reino Unido. La media ascendía a casi 2.000 dólares en Noruega y cerca de 3.000 en Suecia, frente a sólo unos 1.000 dólares en Francia, 800 en el Reino Unido y algo menos en Holanda.

Sin embargo, tan importante como el importe que recibe cada alumno es el porcentaje de los que disfrutan de la ayuda. Si bien en el Reino Unido el valor medio de las ayudas es inferior al de Francia o los países escandinavos, hay mayor número de alumnos beneficiarios. En el cuadro 2 se expresa el porcentaje de alumnos que perciben asistencia económica, que va del 15 por 100 en Francia y el 45 por 100 en Alemania, al 70 por 100 en Suecia, y el 90 por 100 en el Reino Unido.

PRESTAMOS A LOS ALUMNOS

Un aspecto sorprendente de los sistemas de ayuda a los alumnos en Europa es el progresivo uso de los préstamos. La posición contraria de la Administración británica constituye una excepción. En todos los países escandinavos, así como en Francia, Alemania y Holanda, los graduados están obligados a devolver una parte de los fondos recibidos del Estado para financiar sus estudios. No existe ningún país europeo en que el sistema de préstamos constituya el único medio de ayuda a los estudiantes (como es el caso de Japón), pero en Noruega y Suecia algo más del 80 por 100 del total de la ayuda económica que se concede a los alumnos tiene carácter reembolsable. En Alemania y Holanda, los alumnos reciben préstamos además de bolsas con cargo a los fondos públicos.

En la actualidad, todos los sistemas de crédito vigentes en Europa consisten en préstamos simples, similares a los hipotecarios, lo cual implica que el alumno que recibe un préstamo se compromete a pagarlo, con o sin interés. En ningún país europeo se ha puesto en práctica el sistema de préstamos dependientes del nivel de ingresos, sobre el que tanto se ha hablado en los Estados Unidos y

Canadá (2). Al recibir un préstamo de este tipo, el estudiante se compromete a reembolsarlo hasta una determinada parte de sus ingresos, por lo que los graduados que reciben elevados ingresos amortizan sus préstamos más rápidamente que los que ganan menos. En realidad, los graduados con nivel de ingresos muy bajo (por no tener trabajo o por percibir una remuneración escasa) puede que nunca terminen de amortizar enteramente un préstamo concedido en función de los ingresos, si bien reembolsan idéntico *porcentaje* de sus ingresos que los graduados que ganan mucho más. Por el momento no existe mucha experiencia sobre el funcionamiento de esta clase de préstamos, salvo por algunos sistemas que funcionan en pequeña escala en los Estados Unidos.

Si bien todos los sistemas de préstamo vigentes en los países europeos exigen que los graduados amorticen el importe íntegro del crédito luego de terminar los estudios, las condiciones de amortización difieren grandemente de un país a otro. Concretamente, existen sustanciales diferencias en cuanto al plazo que se concede para la devolución, los intereses y las modalidades de cancelación o posposición de los plazos de amortización en caso de enfermedad o paro laboral.

CONDICIONES DE AMORTIZACION DE LOS PRESTAMOS A LOS ESTUDIANTES

Una de las diferencias más sorprendentes entre los distintos países la constituye el tipo de interés que deben pagar los graduados por sus préstamos. Si los estudiantes conciertan préstamos con los bancos privados para sufragar sus gastos de estudios, tienen que pagar el tipo de interés comercial normal, pero la mayoría de los sistemas de crédito oficial contemplan una cierta reducción del interés. En Francia, por ejemplo, los alumnos que reciben préstamos de bancos privados abonan un 9,5 por 100, mientras que los beneficiarios de préstamos oficiales sólo pagan el 5 por 100. En Noruega, el tipo de interés es del 6,5 por 100, mientras que en Suecia es del 3,2 por 100, si bien antes de 1975 el Estado sueco tenía un sistema de crédito de acuerdo con el cual los graduados no tenían que pagar interés alguno por los préstamos recibidos para estudios, sino que se comprometían a amortizar el importe en condiciones de valor real del dinero. Cuando la tasa de inflación anual era muy baja, que los pagos en concepto de amortización se elevaban ligeramente todos los años, ya que estaban en función del índice del costo de la vida, los graduados amortizaban sus créditos en dinero cuyo valor real era constante. Sin embargo, cuando la tasa de inflación se elevó rápidamente en Suecia, al igual que en otros países europeos, el sistema se hizo sumamente impopular, por lo que se sustituyó la cláusula de actualización por un interés del 3,2 por 100. Como este tipo es considerablemente inferior al del interés comercial vemos que el sistema sueco tiene muchos de los rasgos de un subsidio.

Estos rasgos son aún más acusados en Alemania, país donde los préstamos a los alumnos están libres de interés. Lo mismo ocurría antes en Holanda, pero el gobierno de ese país ha anunciado recientemente la adopción de un nuevo

(2) Para un análisis más amplio de las implicaciones del sistema de préstamos en función de los ingresos, ver. D. B. JOHNSTONE, *New Patterns for College Leading: Income Contingent Loans*, Nueva York, Columbia University Press, 1972; así como E. G. WEST, *Student Loans: A Reappraisal*, Toronto, Ontario Economic Council Working Paper, 4.175, 1975.

CUADRO 3

CONDICIONES DE AMORTIZACION DE LOS PRESTAMOS A LOS ALUMNOS

PAIS	Tipo de interés	Plazo de amortización	¿Está la amortización en función del nivel de ingresos?
Francia	Préstamos oficiales: 5 por 100 Préstamos privados: 9,5 por 100	10 años	No
Alemania	0	Variable	Sí; hasta cierto punto.
Holanda	Anteriormente: 0 Nuevo plan: 8,75 por 100	10 años	No
Noruega	6,5 por 100	Variable	Sí
Suecia	3,2 por 100	Hasta cumplir 50 años (por lo general, unos 20 años)	Sí, la amortización queda automáticamente pospuesta al disminuir los ingresos.

sistema en el cual se contempla el cobro de intereses. Del mismo modo, Dinamarca ha introducido recientemente la percepción de un interés por los préstamos a los alumnos, que anteriormente estaban libres de esta carga.

El otro aspecto diferencial entre los distintos países reside en los plazos de amortización. En Francia suelen concederse 10 años; en Suecia, en cambio, únicamente se exige que se devuelva la cantidad percibida antes de cumplir cincuenta años de edad; esto significa en la práctica que la mayor parte de los graduados tienen 20 años para amortizar sus créditos. Ni en Noruega ni en Alemania se fija un plazo determinado para la devolución del préstamo; además, el importe de los plazos se fija en función de la cuantía. En Alemania, los plazos oscilan entre los 5 y los 18 años, y otro tanto ocurre en Noruega, país en que el importe de los plazos de amortización de los créditos varía en función de la situación económica por que atraviese el graduado, si bien 15 años suele ser el límite máximo generalmente aceptado. Si bien el sistema noruego no está en estricta dependencia de los ingresos del deudor, en la práctica el importe de los plazos de amortización se fija en función de ellos, de modo que los graduados que perciben ingresos elevados terminan de pagar los préstamos antes que los que perciben menos.

En casi todos los países se permite que los graduados que se encuentren enfermos o en situación de paro pospongan sus pagos, si su situación les produjese dificultades financieras; en Suecia, en cambio, el sistema participa de los rasgos del seguro: si los ingresos de un graduado descienden por debajo de un nivel mínimo fijado, está automáticamente exento de hacer amortizaciones

durante el año en cuestión; si una mujer casada tiene hijos pequeños y no trabaja, a veces puede posponer el pago de amortizaciones, no obstante lo cual la regla es que las mujeres casadas amorticen sus créditos; de hecho, el grado de participación de las mujeres tituladas en la población activa es muy elevado en los países escandinavos, en los que los plazos de amortización son prolongados.

En el cuadro 3 resumimos las condiciones de amortización de los créditos a los alumnos.

ADMINISTRACION DE LOS FONDOS DE CREDITO ESTUDIANTIL

En algunos países la administración de los fondos destinados a la ayuda a los alumnos se centraliza en una institución estatal especializada. En Noruega existe un Banco de Crédito Estatal para los alumnos, que administra el sistema de créditos y se responsabiliza asimismo de la concesión de bolsas de estudios. En Suecia existe igualmente un Comité de Ayuda a los Estudios, que tramita las solicitudes de ayuda y administra el sistema de créditos, si bien las bolsas de estudios están parcialmente bajo la responsabilidad de los comités de fondos de ayuda para estudios que existen en las distintas universidades.

En otros países, la administración de los sistemas de asistencia a los alumnos se hace enteramente a nivel local, por lo que, si bien es la Administración central la que suministra los fondos, la administración de los préstamos y bolsas de estudio corre enteramente de cuenta de las corporaciones locales o de los comités especializados de cada universidad. En el Reino Unido, las bolsas de estudios las conceden las autoridades locales de educación, mientras que en Alemania el programa de ayuda está colocado bajo la jurisdicción de los once *Länder* o estados de que se compone la República Federal, si bien el citado programa fue creado por la Ley Federal de Apoyo a la Educación (conocida por la sigla alemana Bafög).

El sistema finlandés de ayuda a los estudiantes presenta una característica peculiar. Si bien son los bancos privados los que conceden los préstamos y cobran las amortizaciones, el gobierno garantiza su reintegro en caso de enfermedad u otros trastornos, y subsidia los bajos tipos de interés. De este modo, la carga principal de la gestión del programa de crédito estudiantil recae sobre los bancos, asistidos por los comités instituidos en las distintas universidades. También en los Estados Unidos colaboran la banca privada y las universidades en la administración de estos programas.

Los sistemas de préstamos a los alumnos parecen funcionar sin problemas en Europa, a diferencia de los Estados Unidos y Canadá —países en que los estudiantes pueden pedir dinero prestado tanto para sufragar los derechos de matrícula como para sus gastos personales—, donde han surgido problemas en años recientes a causa principalmente del elevado índice de impagados. En los Estados Unidos, el índice de impagados (es decir, la proporción del valor total de los préstamos amortizable cada año que no es reembolsada en el curso del mismo) se elevó del 4,5 por 100 en 1972 al 7,2 por 100 en 1974, por lo que los gastos de la Administración federal por pago de los créditos garantizados no reembolsados se elevó de 46 millones de dólares en 1973 a 88 millones en 1974. La explicación podría estar en el incremento del índice de paro entre los graduados.

El problema del incumplimiento parece haber ocasionado menos trastornos en Europa que en Canadá o los Estados Unidos. En Suecia, país en que los gra-

duados están automáticamente exentos de la amortización el año en que sus ingresos no alcancen un mínimo establecido, el problema del incumplimiento tiene relativamente poca importancia, si bien alrededor del 12 por 100 de los graduados posponen todos los años el pago de sus amortizaciones.

Debemos subrayar un aspecto importante de la gestión de estos sistemas. Debido a los prolongados plazos de amortización, al bajo tipo de interés y al hecho de que los graduados que perciban pocos ingresos están autorizados en ocasiones a posponer el pago de las amortizaciones, ninguno de los programas es enteramente autofinanciable. Además, todos ellos contemplan la concesión de bolsas de estudio no reintegrables aparte de los préstamos. En Noruega y en Suecia, en 1974 entre el 25 y el 30 por 100 del valor total de la ayuda anual concedida a los alumnos se financió con el reintegro de los préstamos.

ARGUMENTOS EN FAVOR Y EN CONTRA DE LOS PRESTAMOS A LOS ALUMNOS

En este breve recuento de los sistemas de ayuda a los alumnos imperantes a través de Europa hemos visto que los préstamos constituyen un cauce ampliamente utilizado para canalizar la ayuda económica. Subsiste, sin embargo, en ciertos países una gran oposición a la concesión de créditos a los alumnos, sobre todo en el Reino Unido, donde los enemigos del sistema de préstamos abogan denodadamente en favor del mantenimiento del principio de las ayudas gratuitas, llegando algunos (principalmente la asociación estudiantil *National Union of Students*) a propugnar la supresión del sistema de verificación de los medios económicos individuales y la concesión incondicional de bolsas. Por otra parte, son muchas las personas que están a favor de un plan de créditos a los alumnos, por lo que resulta interesante examinar brevemente los pro y los contra de este sistema (3). Los argumentos pueden clasificarse en cinco categorías:

a) **Aportación de fondos para la educación**

Los recursos destinables a la educación son limitados y existen muchas necesidades que compiten por la asignación de los mismos. Por tal motivo, un sistema de préstamos que implique una recuperación a largo plazo de los fondos públicos es preferible a otro de ayudas gratuitas. Se aduce, por otra parte, que el costo de administrar el sistema de créditos y de subsidiar los intereses y garantizar el reembolso en los casos de incumplimiento o de disminución de los ingresos personales absorbería todos los ahorros. De hecho, la experiencia escandinava indica que el ahorro de fondos públicos no es demasiado sustancial, ya que actualmente se recupera gracias a las amortizaciones entre el 25 y el 30 por 100 del costo del programa de ayuda a los alumnos.

(3) Para un análisis más detallado ver M. WOODHALL, *Students Loans. A Review of Experience in Scandinavia and Elsewhere*. Londres, G. Harrap, 1970.

b) Beneficios de la enseñanza superior

La enseñanza universitaria constituye una inversión de carácter tanto público como privado. Por lo tanto, según el principio de que «el que recibe debe pagar», es correcto que el costo de la misma lo compartan el conjunto de la sociedad y los individuos que disfrutan de mayores ingresos. Un sistema de créditos que participe de los rasgos del seguro en favor de los que tienen menos ingresos (es decir, que no obtengan excesivos beneficios económicos de su título universitario) implica un menor grado de subsidio con cargo a los fondos públicos que otro que se limite a conceder ayuda gratuita y, por tanto, parece más equitativo, si bien quienes piensan que los beneficios sociales de la educación son más importantes que los estrictamente privados se inclinan por un mayor nivel de subsidios.

c) Equidad e igualdad

El principal argumento que se esgrime contra el sistema de préstamos es el de que puede provocar la inhibición de los alumnos procedentes de la clase trabajadora o de las mujeres poco inclinadas a buscarse una «dote pasiva» al contraer matrimonio. En la práctica, en los países en que se aplica el sistema de préstamos se ha comprobado que no hace desistir ni a las personas con recursos escasos, ni a las mujeres, siempre que las condiciones de amortización sean favorables.

Por otra parte, los partidarios del sistema de créditos aducen que es más equitativo facilitar fondos a los alumnos con la obligación de reintegrarlos, ya que las ayudas gratuitas suponen una indeseable transferencia de ingresos de los contribuyentes ordinarios a aquellas personas que están destinadas a disfrutar de un más alto nivel de vida a resultas de su educación. Si bien es cierto que el carácter progresivo del impuesto sobre la renta en muchos países hace que las personas de mayores ingresos paguen más impuestos, también lo es que éstos no se destinan únicamente a la financiación de la educación, aparte de que en la mayoría de los países la financiación de la educación se hace en parte con los fondos procedentes de los impuestos directos, que recaen principalmente sobre los sectores más humildes de la población (4).

d) Eficacia

Los enemigos del sistema de créditos arguyen que éstos resultan de difícil y onerosa administración, por lo que se debería, en cambio, inducir a los alumnos a trabajar parte de la jornada para disminuir sus gastos; y añaden que el sistema de préstamos puede contribuir a incrementar el despilfarro y a la utilización inadecuada del tiempo por parte de los alumnos. Por su parte, los partidarios del sistema argumentan que la necesidad de amortizar los préstamos repercute en un mayor sentido de la responsabilidad de los alumnos en mayor medida que el sistema de ayudas gratuitas. En realidad, no existen pruebas de

(4) Este punto se trata en mayor detalle en M. WOODHALL, «Distributional Impact of Methods of Educational Finance», publicado en *O.E.C.D. Education, Inequality and Life Chances*, vol. 1, págs. 351-87, París, O.C.D.E., 1975.

que los préstamos den lugar a un más elevado índice de despilfarro que las bolsas de estudio en los países europeos en que aquél sistema ha sido puesto en práctica.

e) **Administración**

Los enemigos del sistema de créditos arguyen que éstos resultan de difícil que plantea el aseguramiento del reintegro de los mismos, pero la experiencia demuestra que la mayor parte de esos problemas tienen solución. Los partidarios del sistema argumentan que constituye un método sumamente flexible de canalizar la ayuda financiera y que puede utilizarse para atraer al alumnado hacia el estudio de algunas carreras o hacia determinadas profesiones. De hecho, se han llevado a cabo algunos intentos de modificar las condiciones de amortización de los préstamos con el fin de proporcionar a los alumnos este tipo de incentivos. Ejemplo de esto fue el sistema holandés de «cancelar» los créditos de los graduados que escogían determinadas actividades, como la enseñanza o el trabajo social. En la práctica estos programas no dieron demasiados resultados, por lo que han sido abandonados en la mayor parte de Europa.

AYUDA A LOS ALUMNOS EN OTROS PAISES

Los préstamos a los alumnos están asimismo sumamente generalizados fuera de Europa, por ejemplo, en los Estados Unidos, Canadá, Japón y varios países latinoamericanos, como Colombia, Chile y Brasil. Australia sigue la política británica de facilitar ayuda en forma gratuita, si bien últimamente se han presentado proyectos tendientes a instaurar un sistema de préstamos.

CONCLUSION

Es sumamente complicado contestar a la cuestión de cómo financiar la enseñanza superior y cómo ayudar a los alumnos, por lo que en todos los países europeos se estudia actualmente la introducción de cambios en los sistemas de financiación y de ayuda a los estudiantes, y en muchos casos, se procede a reevaluar los métodos actuales. Existe un estado de conciencia cada vez más acusado de la importancia de los sistemas de ayuda como instrumento para lograr una igualdad de oportunidades progresivamente mayor, así como de la necesidad de emplear los fondos oficiales con la mayor eficacia posible y de lograr una distribución más equitativa de los costos y beneficios de la educación superior. Existe asimismo un interés creciente por la compleja relación existente entre la política de ayuda a los alumnos y la que se sigue en otros aspectos, como, por ejemplo, la selección y admisión en la enseñanza superior, y todo lo relativo a la fiscalidad y las ayudas individuales con cargo a los fondos públicos. Es muy probable que en los próximos años prosiga ininterrumpidamente en toda Europa la investigación y análisis de las consecuencias de los distintos métodos de financiación, así como la búsqueda de sistemas de ayuda a los alumnos que satisfagan los muchos y diversos —y, a veces, conflictivos— objetivos de la política oficial en esta materia.

LA FINANCIACION DE LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA EN EL REINO UNIDO

Sir John VAIZEY *

La actual situación de financiación de la educación y de la investigación universitarias en el Reino Unido, sólo puede ser plenamente comprendida teniendo en cuenta la historia del país y de su sistema de enseñanza superior. Hasta mediados del siglo XIX existían 7 Universidades en las Islas Británicas: Oxford y Cambridge en Inglaterra, Glasgow, Edimburgo, St. Andrews y Aberdeen en Escocia, y Trinity College, Dublin (la Universidad de Dublin) en Irlanda. En la segunda mitad del siglo XIX se crearon una serie de Universidades en grandes centros de población como Londres, Birmingham, Manchester, Liverpool, Leeds y Newcastle, y se creó una nueva Universidad en Gales y en Irlanda. Todas estas instituciones recibían fondos, bien de sus propios patrimonios, de donaciones privadas y de matrículas de estudiantes, bien de pequeñas subvenciones de corporaciones locales y organismos oficiales, como en el caso de las Universidades fundadas a mediados o finales del siglo XIX.

El número de estudiantes universitarios aumentó gradualmente en la primera mitad del siglo XX, pero el gran incremento en las cifras de estudiantes no se produjo hasta después de la 1.^a Guerra Mundial, con los hombres que habían prestado servicio, en el curso académico que comenzó en 1919. Fue en esta etapa, cuando las pequeñas subvenciones dadas al principio por el Gobierno central fueron regularizadas a través de un proceso sistemático de subvenciones por parte de un organismo casi independiente, llamado Comité de Subvenciones a la Universidad, responsable ante la Tesorería (el Ministerio de Finanzas), que asesoraba en la asignación de pequeñas cantidades de dinero.

Al mismo tiempo, también las autoridades locales, que son responsables en todo el Reino Unido de las subvenciones para estudiantes, tuvieron que pagar las matrículas de un número importante de estudiantes, especialmente de aquéllos que tenían la intención de convertirse en profesores de enseñanza secundaria, pero también de aquéllos que habían ganado una beca por méritos académicos. De esta forma se incrementó gradualmente la proporción de ingresos de las Universidades facilitadas por organismos oficiales en los años comprendidos entre 1919 y 1939. Las nuevas Universidades aumentaron considerablemente su capacidad y se hicieron más independientes académicamente en los años 30, debido a la creciente población estudiantil. Al mismo tiempo se aumentaron sustancialmente las subvenciones para investigación del Gobierno central, aunque es importante darse cuenta que los principales descubrimientos científicos producidos en Gran Bretaña en el período de entreguerras —la fisión del átomo por Lord Rutherford y la revolución en las Ciencias Económicas por Lord Keynes, por ejemplo— no se apoyaron en fondos públicos de ningún tipo.

Durante la 2.^a Guerra Mundial (1939-1945) el sistema universitario se contrajo, pero inmediatamente después se concedió a los hombres que habían

* Director de la Escuela de Ciencias Sociales de la Universidad de Brunel (Reino Unido).

prestado servicio el derecho a asistir a las Universidades, siempre que tuvieran las necesarias cualificaciones académicas, pagando el gobierno las matrículas y ofreciendo becas para gastos de manutención. Este derecho se amplió rápidamente a todos los estudiantes británicos admitidos en las Universidades al salir del colegio, y esta situación ha perdurado hasta ahora. Las subvenciones concedidas a los hombres que habían prestado servicio no eran proporcionales a sus medios, mientras que las que se concedían a personas que acababan de salir del colegio estaban sujetas a una comprobación de los recursos de los padres. Al cabo de los años ha disminuido la proporción de los ingresos universitarios derivados del pago de las tasas, aunque se esté intentando ahora aumentar estos ingresos por matriculaciones. Este intento se describirá más adelante.

El incremento muy sustancial en las cifras de estudiantes entre 1946 y 1952 redundó en la fundación de algunas nuevas Universidades, especialmente en el Norte de Inglaterra, pero durante los años 50 hubo un período estable en las cifras de estudiantes. A ésto siguió en los años 60, la creación de nada menos que 16 nuevas Universidades en el Reino Unido, junto con 2 en la República de Irlanda-Trinity College, Dublin, y las tres Universidades de Cork, Dublin y Galway, federadas en la Universidad Nacional de Irlanda. La Queen's University, Belfast, en Irlanda del Norte compete directamente a la Northern Ireland Office. Las otras Universidades en Gran Bretaña (Inglaterra, Escocia y Gales) son competencia del Comité de Subvenciones a la Universidad, que es responsable a su vez ante el Secretario de Estado de Educación y Ciencia, que actualmente es Mrs. Shirley William, M. P.

La expansión muy rápida en las cifras de estudiantes producida en los años 60 ha aminorado su ritmo, y alrededor del 14 por 100 del grupo de edad correspondiente accede actualmente a la enseñanza superior. De ellos, aproximadamente la mitad accede a las Universidades, y la otra mitad a las Escuelas Politécnicas y a los Institutos de Enseñanza Superior, que han sustituido a los antiguos Colegios de Educación, a los que competía la enseñanza de la mitad de los profesores que ejercen en escuelas mantenidas por las autoridades educativas locales. Todos los estudiantes de Gran Bretaña tienen el derecho a que se paguen sus tasas de matrícula, y son también candidatos para becas de manutención, asignadas según los recursos de los padres. Los estudiantes extranjeros pagan una matrícula sustancialmente superior, pero en la mayoría de los casos, ésta es sufragada bien por los Gobiernos que les apadrinan o por el Gobierno británico por medio de sus programas de ayuda a extranjeros o de sus acuerdos culturales con otros países. Se espera que para el curso académico 1977/78, el 20 por 100 de los ingresos de las Universidades provengan de las tasas, y algo así como el 3 por 100, de las tasas de estudiantes extranjeros.

El Comité de Subvenciones a la Universidad es responsable de proveer 445 millones de £ al año, y al mismo tiempo las Universidades tienen unos ingresos para investigación de 68 millones de £ (para el curso 1974/75). Los Consejos de Investigación han incrementado sustancialmente sus presupuestos últimamente, pero estos presupuestos están ahora congelados o se están reduciendo. Al mismo tiempo, como resultado del informe del Comité presidido por Lord Rothschild, F.R.S., las ayudas ofrecidas por los Consejos de Investigación se destinan no tanto a la investigación básica como a la investigación en campos que contribuyan directamente a la economía —la llamada investigación orientada hacia proyectos— y en consecuencia hay un temor creciente

en las Universidades a que haya menos ayudas para la investigación fundamental en el futuro. Debido a las superproducciones de Doctorado Ph. en ciencias puras, el número de subvenciones a estudiantes concedidas para investigación de postgraduados ha sido reducida, y estas subvenciones sólo son ofrecidas ahora en gran medida por parte de los Consejos de Investigación, y raramente por parte de las autoridades locales. Una proporción razonablemente elevada de estudiantes postgraduados, que realizan investigaciones en las Universidades, son extranjeros, y este número presumiblemente se reducirá sustancialmente debido a los rápidos incrementos recientes en las matrículas fijadas para estudiantes extranjeros, aunque hay que recordar también que la significativa devaluación de la libra esterlina efectuada en los últimos años ha hecho que la enseñanza superior británica sea barata en comparación con las de U.S.A. y de algunos otros países en que se pagan tasas de matrícula.

Los problemas de financiación de las Universidades deben ser contemplados, teniendo en cuenta la estructura de las Universidades. Hay ahora alrededor de 80 instituciones en el Reino Unido que conceden títulos de bachiller y superiores. Ello representa el número máximo probable de instituciones, ya que la tasa de natalidad comenzó a disminuir rápidamente en 1964, y en consecuencia el mayor grupo de edades que solicitará la admisión en las Universidades lo hará en el curso académico 1982/83, con una población estudiantil máxima en los años anteriores a 1985. Después la población de las Universidades disminuirá rápidamente, si la proporción de estudiantes que aspiran a la enseñanza superior no aumenta más del actual 14 por 100 del grupo de edad correspondiente. Ello es posible ya que la tasa de natalidad ha disminuido menos rápidamente en las clases sociales A y B (las clases de administrativos y profesionales) de las que proceden en gran medida los estudiantes universitarios, y la disminución en la tasa de natalidad se ha concentrado preponderantemente en las clases sociales C, D y E, es decir los obreros especializados, semiespecializados y sin especializar. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que los grupos sociales C, D y E constituyen una proporción en retroceso de la población. Al mismo tiempo, hay un aumento en la proporción de chicas que aspiran a la enseñanza superior. Ellas forman ahora una tercera parte del cuerpo de la enseñanza superior, y si alcanzan la misma tasa de aspirantes que los chicos, la población estudiantil continuará aumentando. Es de esperar también que el concepto de «educación permanente» inducirá a un mayor número de adultos a aspirar a la enseñanza superior o al reaprendizaje, pero es probable que esta demanda se concentre en mayor medida en el sector no universitario de la enseñanza superior, que es más probable que responda a las exigencias flexibles de los adultos de educación y aprendizaje, que las Universidades que están más orientadas hacia las disciplinas fundamentales, que requieren largos períodos de estudios concentrados por parte de la mayoría de sus estudiantes si su trabajo ha de rendir frutos.

La tendencia es pues, a que se mantenga constante el número de instituciones o a que se reduzca. Algunos profesores de Universidad contemplan con ansiedad a los antiguos Colleges de Educación, que han sido reducidos en sus 2/3 partes, y ha disminuido su número de más de 120 a menos de 30, siendo amalgamadas con otras Instituciones de enseñanza adelantadas y superior para convertirse en los nuevos Institutos de Enseñanza Superior o parte de las nuevas Escuelas Politécnicas. Es posible que algunas de las Universidades pequeñas se fusionen con otras Instituciones como parte de la

racionalización de la enseñanza superior, que es seguro que sobrevendrá en los próximos 10 años.

La economía y la financiación del sistema universitario en Gran Bretaña están dominadas por sus características fundamentales. Estas son en primer lugar, que el sistema de enseñanza superior (universitario) tiene como promedio la más favorable proporción de alumnos por profesor del mundo, 8 : 1, y los profesores disponen de un equipo de técnicos, secretarías y otras personas que es igual de numeroso; así por cada 4 estudiantes hay algo así como 1 persona trabajando en el sistema universitario como profesor o trabajador auxiliar. Esta utilización altamente intensiva de personal muy cualificado, formado no sólo por profesores académicos sino también por técnicos, secretarías y otras personas, eleva los costes de la educación británica por unidad convirtiéndola en una de las más caras del mundo. Esto viene acompañado sin embargo, por el hecho de que los estudios para obtener el primer título tienen tres años de duración, siendo relativamente más breves que en otros países, y siendo la proporción de abandonos excepcionalmente baja, descendiendo al 5 por 100 en las mejores Universidades, y siendo en promedio aproximadamente del 11 por 100. Esta reducida proporción de abandono no se alcanza en la totalidad de la enseñanza superior británica, aunque era sustancialmente más baja en los antiguos Colleges de Educación que en las actuales Universidades, y la evidencia nos sugiere que la proporción de abandonos es razonablemente baja en los cursos con dedicación plena de graduación de los estudios politécnicos, y extraordinariamente elevada en cursos con dedicación parcial, que son una especialidad del sector no universitario de la enseñanza superior, y ha sido también elevada en la Universidad abierta (Open University) de la que hablaremos más tarde en este artículo.

Los gastos por cada graduado en el Reino Unido no son, por tanto, proporcionalmente más elevados que en algunos otros países, aunque los costes por estudiante sean sustancialmente elevados, por la simple razón aritmética de que una proporción mucho mayor de estudiantes incorporados al sistema se gradúan. En segundo lugar, el sistema universitario posee una elevada proporción de estudiantes postgraduados, entre los que la proporción de abandonos es mayor pero menos que en otros países. Aquí, la proporción de alumnos por profesor es más favorable que en cursos para no graduados, y ello a su vez hace elevar los costes de la enseñanza superior. A esto hay que añadir una tercera consideración: la de que la mayor parte de la investigación en el Reino Unido tiene lugar en el sistema universitario en lugar de en Institutos especializados financiados por el Gobierno y la Industria, como en otros países. Aunque ha habido una tendencia a que aumenten las actividades investigadoras del Gobierno y la Industria en los últimos tiempos, el peso principal de la actividad investigadora, sobre todo en las Ciencias Naturales, sigue recayendo en el sistema universitario. Como los costes de la investigación científica fundamental han aumentado en los últimos 30 años a un ritmo espectacular hay que decir que ello ha sido en gran parte una de las causas del incremento en los gastos de las Universidades en dichos años. Los intentos por parte del Gobierno para reducir los gastos de la investigación científica fundamental, en la cual el Reino Unido ha jugado un papel desproporcionadamente grande, serán por sí mismo un factor principal en la reducción de las actividades y de los ingresos de las Universidades en los próximos años.

Otra razón de que los costes de las Universidades británicas sean relativamente más elevados que los de Universidades extranjeras, es que una propor-

ción mucho mayor del estudiantado se ocupa de las Ciencias Físicas y de la Medicina, cosa que no ocurre en muchos otros países, y los costes de la enseñanza de no graduados de Ciencias Físicas son necesariamente más elevados que los de Humanidades, en parte debido a que por cada profesor universitario haya un técnico, y en parte debido a los gastos de equipos de laboratorios. En el período comprendido entre 1955 y 1970 el Comité de Subvenciones a la Universidad cometió insistentemente el error de creer que la mayoría de los estudiantes iban a estudiar Ciencias Naturales, y en realidad no ocurrió así. La consecuencia fue una sustancial superprovisión de laboratorios y personal docente en los campos científicos y de la ingeniería. El resultado de ello es que la proporción de alumnos por profesor en Ciencias Naturales y en Ingeniería es en general bastante más favorable que la proporción media ya favorable de todas las Universidades. Así pues no es raro encontrar proporciones de 6 : 1 en las carreras de Ciencias. Este error se está repitiendo en la provisión de los campos politécnicos, y el Reino Unido es uno de esos países que está teniendo una superinversión sustancial, no sólo en capacidad investigadora en los campos científicos, sino también en capacidad docente. Ello sugiere que cuando se cree un organismo para considerar la provisión para toda la enseñanza superior en el Reino Unido, en lugar de hacerlo en varios apartados distintos, como sucede actualmente, pueda haber algún intento de dirigir el trabajo en el campo politécnico a aquellas Universidades con exceso de capacidad en las Ciencias Naturales y en la Ingeniería. Lo mismo se aplica también a la provisión de Bibliotecas de Humanidades, especialmente en Derecho, donde se están realizando considerables esfuerzos para desarrollar las Bibliotecas politécnicas mientras las Bibliotecas universitarias pueden ser capaces de expansión en ciertos aspectos con unos costes mucho menores.

El último factor que provoca que los costes unitarios de la educación superior en Gran Bretaña sean sustancialmente mayores que los de otros países, es la incómoda cuestión de la residencia de los estudiantes. Mientras en Escocia, las Universidades eran en gran parte no residenciales, y aquellos estudiantes que no provenían de la localidad se hospedaban en la ciudad, trayendo provisiones consigo de harina de avena de sus propias granjas, suficientes para subsistir durante el invierno, en Inglaterra y en Dublin la tradición era que los estudiantes provinieran de todo el país y vivieran en las Facultades, como ocurre en los seminarios en otros países. Por supuesto que dichas características se debían a las originarias fundaciones monásticas de Oxford y Cambridge, que se convirtieron en Universidades laicas durante la Reforma. Este modelo no fue inicialmente copiado por otras Universidades durante el siglo XIX, pero en los años de entreguerras se hizo un intento deliberado de repetir las condiciones de Oxford y Cambridge en otras Universidades, ofreciéndose edificios para residencias de forma que los estudiantes pudieran beneficiarse, según se pensaba, y probablemente con razón, de las ventajas de vivir fuera de casa en una comunidad académica y educarse mutuamente, social e intelectualmente, al mismo tiempo que recibían enseñanzas formales y académicas. Este argumento ha sido defendido tenazmente por el Cardenal Newman en su influyente libro «La Idea de la Universidad» a mediados del siglo XIX, y aunque sus puntos de vista no fueron tomados en consideración en la nación católica de la República de Irlanda, a la que iban destinados, fueron aplicados por el racionalista y secular Comité de Subvenciones a la Universidad, dominado en gran medida por científicos formados en Oxford y Cambridge. Las consecuencias fueron que el Reino Unido tiene una proporción muy significativa de sus estudiantes

universitarios residiendo en el campus o cerca de él, en residencias facilitadas por la Universidad o financiadas por ella. Todas las cuestiones referentes a residencia y abastecimiento de estudiantes conforman una amplia actividad comercial, que conlleva en casi todos los casos serias pérdidas, a pesar de que la postura del Comité de Subvenciones a la Universidad es que todos los gastos corrientes, al contrario que los gastos de capital, deben ser costeados, a ser posible, por los estudiantes. Junto a ello, existe también un servicio recreativo muy importante, la Unión de Estudiantes, que se financia por las cuotas que pagan los estudiantes. Estas cuotas son pagadas a su vez, por las autoridades locales responsables de las tasas y subvenciones de los estudiantes. Así, indirectamente, el Estado financia un programa recreativo y cultural muy importante en todas las Universidades. Los antiguos Colegios de Educación son también en gran parte residenciales, y las Escuelas Politécnicas han tendido a crear también facilidades de residencia lo más rápidamente posible. La fusión de los antiguos «Colleges» de Educación en el sector politécnico y en Institutos de Enseñanza Superior provocará un aumento, en un futuro próximo, de la proporción de plazas de estudiantes en residencias en dicho sector.

Vemos, por tanto, que el sistema de enseñanza superior británico se ha expandido considerablemente a partir de 1920, hasta el punto de incluir algo así como 80 Instituciones, o si se incluyen los nuevos Institutos de Enseñanza Superior probablemente alrededor de 120, todos ellos financiados por fondos públicos, y siendo financiadas de entre ellas las 47 Universidades en gran parte por subvenciones del Gobierno central, a través del Comité de Subvenciones a la Universidad y por medio de las tasas de matriculación de los estudiantes, la mayor parte de las cuales son provistas por las autoridades locales, que obtienen los fondos a su vez a partir de subvenciones del Gobierno central. Asimismo los gastos de investigación que se concentran predominantemente en las Universidades son financiados por los principales Consejos de Investigación, como el Consejo de Investigación Agrícola, el Consejo de Investigación Médica, el Consejo de Investigación Científica y el Consejo de Investigación de Ciencias Sociales, junto con subvenciones directas de sociedades filantrópicas privadas como la Fundación Nuffield y la Fundación Wolfson, algunos ingresos originarios de donaciones de capital, particularmente en Oxford y Cambridge, así como las investigaciones promovidas por el Gobierno o la Industria. Estos gastos se han incrementado enormemente hasta la vacilación en el aumento del número de estudiantes de mediados los años 70, y la reducción de las actividades investigadoras que resulta del replanteamiento de los objetivos de la actividad investigadora británica en las Ciencias Físicas. En los últimos años se ha producido, además, un aumento en el número de estudiantes que se inclinan hacia la Medicina, o hacia el Derecho, a lo cual se ha hecho frente aumentando sustancialmente las plazas en las Facultades de Medicina y el número de estudiantes que estudian Derecho, y ambas tendencias han contribuido a incrementar aún más los costes por unidad de la enseñanza superior.

Debido a la difícil situación económica a partir de mediados de los años 60, y a un período de dificultades que se intensificaron en 1973 como resultado en parte del aumento en los precios del petróleo, y en parte de la inflación que siguió al incremento sustancial en la oferta monetaria efectuado por el Gobierno Heath en 1972, se ha intentado repetidas veces restringir los gastos públicos, y en el sistema educativo, que ha contemplado un incremento muy sustancial en los gastos reales a partir de la mitad de la década de los 60, alrededor del

50 por 100, el aumento se ha concentrado, sobre todo, en las escuelas secundarias donde las cifras de estudiantes siguen aumentando sustancialmente, y la edad de abandono del colegio pasó de los 15 a los 16 años en 1972, y donde se está llevando a cabo la reorganización de la enseñanza secundaria en colegios amplios como resultado en parte de un cambio en las leyes. Al mismo tiempo se ha intentado alguna vez restringir los gastos en la enseñanza superior. Como se ha explicado ya, este intento de restricciones no tendrá éxito probablemente durante varios años debido al hecho de que el creciente estudiantado de la enseñanza secundaria irá pasando a la enseñanza superior, pero es probable que a partir de comienzos de la década de los 80 la población estudiantil de la enseñanza superior se estabilizará o disminuirá, por lo que la perspectiva de un incremento sustancial de los recursos destinados a la enseñanza superior no parece realizable.

La planificación de las finanzas de las Universidades se ha realizado hasta ahora quinquenalmente. El Comité de Subvenciones a la Universidad, para garantizar la independencia de las Universidades, les ha concedido subvenciones incluidas en un programa de cinco años, que les permitía tener asegurados sus ingresos durante un período de cinco años y fijar sus prioridades académicas según sus propios deseos dentro del esquema general acordado con el Comité de Subvenciones a la Universidad. Desde 1972 el sistema quinquenal se ha desbaratado completamente a resultas de las repetidas crisis financieras y gubernamentales, y de los cambios de Gobierno, y debido a ello se han determinado anualmente los ingresos universitarios provenientes del Gobierno central, y en dos ocasiones dos veces al año. Esto ha hecho tremendamente difícil la planificación universitaria. Está claro también que el Comité de Subvenciones a la Universidad no posee indicios demasiado concretos sobre la perspectiva a largo plazo para las Universidades, y está por tanto incapacitado para elaborar recomendaciones de política a largo plazo, y, además, que el propio Gobierno no tiene una idea muy clara de la enseñanza superior en su conjunto, aunque pueda tener ideas en lo que respecta al sector no universitario, que no se hayan hecho públicas y que no sean accesibles para el debate público. El Gobierno central se ha preocupado en este campo principalmente de una rápida reducción en las cifras de la población que aspiren a ser profesores, y de cerrar los Colleges de Educación y concentrar los restantes en el propio sistema de enseñanza superior, un objetivo deseable pero que debía haber sido puesto en práctica con una habilidad política y administrativa considerablemente mayor de lo que se ha hecho.

Las Universidades, como otras Instituciones, han estado sujetas a un ritmo inflacionista muy rápido, que alcanzó el 25 por 100 anual a comienzos de 1975, y ha caído después hasta el 15 por 100, donde parece probable que permanezca durante cierto tiempo, hasta que vuelva a caer hasta el 5 por 100 posiblemente en 1978. Al mismo tiempo, las Universidades han sido objeto de una política de restricciones salariales impuestas por primera vez por el Gobierno Heath entre 1972 y 1974, y por medio de un acuerdo voluntario.

Ello significó inicialmente que sus retribuciones salariales aumentaron con desproporcionada rapidez en el período de 1974 a 1975, disminuyendo así sus ingresos reales, pero entre 1972 y 1974, y a partir de 1975 hasta hoy día, han recibido subvenciones para compensar la inflación, subvenciones que han tendido a ser ligeramente superiores al incremento de los costes. Ello se debe a la elevada proporción de los gastos que toman la forma de remuneraciones y salarios, y que los sueldos y salarios de los trabajadores que ganan más de los

ingresos medios se han visto reducidos en términos reales a resulta del pacto social, y esta reducción de los ingresos en términos reales de los profesores universitarios representa por supuesto una acuciante amenaza a largo plazo para la posición de las Universidades, pero ello ha representado también una ganancia inesperada para las Universidades. Si a partir de ahora se estabiliza más la planificación de los gastos de la enseñanza superior en el marco de una política financiera oficial más racional, es posible que se solucionen un número importante de problemas universitarios, aunque los problemas aún subsistentes son acuciantes. En primer lugar, debido a que las subvenciones a estudiantes no han aumentado tan rápidamente como la inflación, las Universidades están teniendo enormes dificultades para no evitar pérdidas cuantiosas en el aspecto hotelero de sus actividades, como la residencia de estudiantes, las comidas y demás servicios. En segundo lugar, debido a la presión inflacionista, cualquier aumento en los salarios del profesorado de Universidad y de otros estamentos equivalentes tenderá a hacer aumentar desproporcionadamente sus costes por encima de la tasa de inflación existente, y cualquier compensación de la inflación por parte del Gobierno tenderá, por tanto, a quedar corta frente al probable incremento de los costes. Ello estrangulará a las Universidades. En tercer lugar, ha habido una congelación casi completa en muchos aspectos de los gastos de capital, y pocas Universidades, aparte de aquéllas que creen Facultades de Medicina, pueden esperar cuantiosas subvenciones de capital en los próximos 4 ó 5 años. Además, el intento de aumentar la proporción de los ingresos de las Universidades provenientes de las tasas de matrícula ha hecho imprevisibles los ingresos de las Universidades, ya que depende del número de estudiantes matriculados que pagan tasas, y debido a la elevada proporción de estudiantes que investigan provenientes del extranjero, dicho sector es particularmente vulnerable a las presiones de costes sobre los estudiantes extranjeros.

Resumiendo, el reciente pasado ha contemplado la desaparición del tradicional sistema de financiación de las Universidades en dos sentidos, por la pérdida del sistema quinquenal de fijar las subvenciones universitarias con cinco años de antelación, y también por la pérdida del crecimiento estable de los ingresos y de la prosperidad, que se reflejó en el muy notable período de acumulación de capital en todas las Universidades durante los años cincuenta y sesenta, y en el aspecto generalmente próspero de tranquila eficacia que distinguió a las Universidades en aquella época. Es probable que se contemple en las décadas de los años 80 y de los 90 una racionalización de la enseñanza superior, a resultas de la cual se vea reducida la hasta ahora imperante autonomía institucional de las Universidades en este período.

LA FINANCIACION DE LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA EN FRANCIA

Pierre FAUCHAIS *

I. EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA DE LAS UNIVERSIDADES

Antes de la implantación, en 1968, de la ley de orientación de la enseñanza superior, las Universidades se encontraban constituidas por Facultades, cada una de las cuales, prácticamente, se administraba autonomamente, otorgando de hecho los grados y títulos universitarios. Las Facultades existentes eran las de Derecho y Ciencias Económicas, de Letras y Ciencias Humanas, de Medicina y de Farmacia, de Ciencias; las Facultades de Teología Católica y Protestante y las Escuelas Nacionales de Medicina y Farmacia tenían un estatuto intermedio entre las Facultades y los Institutos de Universidad.

Por otra parte, en enero de 1966, habían sido creados los Institutos Universitarios de Tecnología (I.U.T.) con la misión de «dispensar una enseñanza superior destinada a preparar directamente al desempeño de las funciones de orden directivo con referencia a la producción, la investigación aplicada y los servicios». La duración de este tipo de estudios es de dos años a tiempo completo. Se encuentran administrados por un Consejo cuya tercera parte está constituida por personalidades exteriores elegidas en razón de su competencia y papel en las actividades correspondientes a las especialidades impartidas por el centro y dirigidos por un Director nombrado por el Ministro previo informe del Consejo.

Cada una de las Facultades y Escuelas Nacionales contaba con su vida científica propia, con su personal, sus laboratorios y bibliotecas, su programa de estudios y su personalidad jurídica, con un presupuesto formado por la subvención del Estado, diversas rentas y subvenciones y los ingresos de la Universidad. Cada Facultad era administrada por un Consejo (poder deliberante) y por un Decano (poder ejecutivo). Las Facultades se agrupaban en Universidades.

Las Facultades contaban con Institutos, con Centros de Enseñanza Superior y Departamentos, todos ellos vinculados a la Facultad desde el punto de vista de la investigación, de la enseñanza y del personal.

Las distintas Facultades se reagrupaban en el seno de 23 Academias dirigidas por un Rector cuya misión consistía en «dirigir y supervisar los centros de enseñanza superior». En efecto, el Rector tenía el doble papel de representante del Ministro en la Academia y de Jefe de la Universidad con el nombre de «Presidente del Consejo de Administración de la Universidad». Bajo este último título ejecutaba el presupuesto de la Universidad y la representaba en los actos relativos a la vida civil.

La ley de orientación de la enseñanza superior de 12 de noviembre de 1968, ha modificado de forma profunda esta estructura. En lugar de las antiguas Facultades (reagrupadas con muy amplios vínculos en el seno de las antiguas

* Presidente de la Universidad de Limoges (Francia).

Universidades) y de las Escuelas o Institutos dependientes de aquellas, la ley ha creado nuevos centros pluridisciplinarios, normalmente Universidades (totalmente diferentes de las antiguas), aunque también centros públicos independientes a los que se han hecho extensivas las disposiciones de la ley de orientación.

«Las Universidades son centros públicos de carácter científico y cultural que gozan de personalidad jurídica y de autonomía financiera.»

Cualquiera que sea la orientación dominante y la amplitud de las derogaciones realizadas por decreto de algunas unidades componentes de las Universidades, todas las Universidades y centros similares son el resultado de una agrupación orgánica de Universidades de Enseñanza e Investigación (U.E.R.) algunas de las cuales, en virtud del artículo tercero de la ley, han recibido el estatuto de centro público de carácter científico y cultural, dependiente de la Universidad.

Las nuevas Universidades son administradas por dos Consejos (órganos deliberantes), el Consejo de la Universidad y el Consejo Científico, dedicándose este último con carácter preferente al examen de los programas de investigación de la Universidad y a la distribución de los créditos correspondientes. Cuentan con un poder ejecutivo que es el Presidente de la Universidad. Por lo que se refiere al Rector de Academia, éste no es más que el Canciller de la Universidad, encargado de ejercitar un control permanente en nombre de los poderes públicos representados por el Estado.

El Presidente de la Universidad es el ordenador principal de los gastos. Puede delegar este poder constituyendo en ordenadores secundarios a los Directores de las U.E.R., si bien en algunos casos esta facultad llega a convertirse en una obligación: tal es el caso particular de lo referente a los I.U.T., que cuentan con la singularidad de tener atribuidos sus medios de personal, de locales y de créditos de funcionamiento mediante una decisión de la Secretaría de Estado. Esta decisión no puede ser puesta en tela de juicio por el Consejo de la Universidad.

Los Directores de tres servicios comunes son también ordenadores secundarios legalmente; estos son: los Directores de la Biblioteca, del Servicio de Deportes y de Medicina Preventiva. Por el contrario, los Directores de los restantes servicios comunes, creados en el seno de la Universidad (así, por ejemplo, el Centro de Cálculo, el I.R.E.M. o centros constituidos para la utilización de materiales comunes a varias U.E.R.), no pueden ser nombrados ordenadores secundarios.

Conviene también subrayar que como consecuencia de su constitución en centros públicos, los Directores de las Facultades de Medicina son legalmente ordenadores principales.

La totalidad de los estatutos de estos nuevos centros han sido aprobados solo a finales de Diciembre de 1970, existiendo en 1971 para el conjunto de las provincias en total de cuarenta y tres Universidades. Con referencia a la Academia de París, se contaba con trece Universidades; nueve centros universitarios con estatuto de enseñanza pública con determinadas derogaciones (siete en provincias y dos en ultramar), tres Institutos Nacionales Politécnicos en provincias, el Observatorio de París, el Instituto de Estudios Políticos de París deben ser añadidos a los anteriores, contituyendo todos ellos a quince de febrero de 1971 un total de setenta centros públicos de carácter científico y cultural, cincuenta y seis de ellos Universidades.

La constitución de estas Universidades ha sido muy variada. Algunas de ellas tienen una vocación dominante (Ciencias, Medicina, Idiomas, Letras o Derecho), si bien podemos decir que es posible encontrar Universidades pluridisciplinarias, particularmente las creadas en ciudades universitarias o académicas que contasen con una única Universidad antes de 1968, en las que por consiguiente, existían ya varias Facultades: Besancon, Brest, Clermont-Ferrand, Limoges, Poitiers, Rouen...

Los Centros Universitarios agrupan U.E.R. procedentes de antiguos colegios literarios o científicos dependientes de las Facultades antes de 1968.

Los Institutos Nacionales Politécnicos agrupan Unidades, que forman en realidad escuelas de ingenieros.

Los agrupamientos de antiguas Facultades o de partes de antiguas Facultades en función de condiciones geográficas, científicas... y la creación de nuevas universidades han provocado una enorme disparidad en la atribución de los medios de personal docente y de personal A.T.O.S. entre los diferentes centros; este es un problema que todavía condiciona en gran parte el funcionamiento de un gran número de centros.

II. PRESUPUESTO DE LA SECRETARIA DE ESTADO PARA LAS UNIVERSIDADES Y DE LAS UNIVERSIDADES

El funcionamiento de las Universidades se asegura mediante:

- Los puestos correspondientes al personal docente, al personal técnico y administrativo y de servicios proporcionados por la Secretaría de Estado para las Universidades (S.E.U.).
- Los locales construidos por la S.E.U. y puestos a su disposición.
- Las subvenciones de funcionamiento destinadas a la enseñanza y la investigación proporcionadas por la S.E.U.
- Los créditos de inversiones de material proporcionados por la S.E.U.
- Los contratos de investigaciones o de formación permanente efectuados con organismos públicos, parapúblicos o privados.
- Sus recursos propios: derechos de inscripción de los estudiantes...
- Los créditos correspondientes a horas complementarias que reciben de la S.E.U. con referencia a sus profesores.
- Las subvenciones de los organismos locales.

El presupuesto de las Universidades (gastos de personal, de funcionamiento, inversiones, ...) proviene en una parte muy importante de la S.E.U.; vamos a analizar sus principales componentes, utilizando, para analizar su evolución, francos corrientes y francos constantes simultáneamente, ca)cu)ados a partir de 1971 (fecha en la que todas las Universidades creadas por la ley de 1968 se encuentran en funcionamiento). El índice elegido para los francos constantes constituye la media aritmética entre los precios al por mayor y al detalle (véase cuadro 1). Por último, es preciso llamar la atención sobre el hecho de que las grandes reglas definidas en la S.E.U. para la distribución de los créditos permiten calcular la dotación que se atribuye a cada una de las Universidades que puede entonces libremente distribuirla y administrarla de forma que mejor le parezca.

CUADRO 1

INDICE DE EVOLUCION DE LOS PRECIOS DESDE 1971

1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
1	0,94	0,86	0,72	0,64	0,57	0,5 (estimación)

El presupuesto de la Secretaría de Estado para las Universidades comprende por una parte, los gastos ordinarios, y por otra, los de capital, los destinados a los gastos de personal y de material. A estos créditos es preciso añadir aquellos del presupuesto del Ministerio de Educación con los que se financia el personal administrativo, obrero y de servicios, que aunque administrados por aquel, se encuentran afectados a los centros de enseñanza superior (16.622 puestos de trabajo en 1976). Por otra parte, la Secretaría de Estado para las Universidades administra los créditos del Centro Nacional de Investigación Científica que se encuentra vinculado a él y sobre el que trataremos cuando hablemos de la investigación.

Los gastos ordinarios comprenden el funcionamiento material de toda la Universidad, la participación del Estado en el funcionamiento de las residencias universitarias, los créditos de horas complementarias y de investigación en los centros de enseñanza superior.

II.1. La situación general de las Universidades

Las Universidades francesas y los grandes centros dependientes de la S.E.U. representan un importante potencial, en 1977 este supone:

- 821.000 estudiantes.
- 42.000 profesores.
- 31.000 administrativos y técnicos.

La curva de la figura 1 representa la evolución del número de estudiantes desde 1971 y el cuadro 2 la evolución del número total de profesores desde 1971, el cuadro 3 la evolución del total de personal técnico y administrativo desde 1971 y por último el cuadro 4 la evolución del presupuesto de la Secretaría de Estado desde 1971. En este presupuesto se encuentran incluidos, por una parte, los créditos votados por el Parlamento con destino a la S.E.U., es decir que

CUADRO 2

PERSONAL DOCENTE DE LAS UNIVERSIDADES

(Puestos aprobados en el presupuesto)

	1971	1972	1973	1974	1965	1976	1978
Docentes	37.364	38.673	40.140	41.195	41.398	41.673	41.748

se encuentran comprendidos los del Centro Nacional de Investigación Científica, y por otra, los créditos administrados por el Ministerio de Educación destinados a retribuir al personal administrativo, obrero y de servicios, que aunque administrados por aquel, se encuentran afectados a los centros de enseñanza superior (16.222 empleos en 1976). En el cuadro 4 hemos hecho figurar igualmente la parte del presupuesto del C.N.R.S. En este cuadro figura también la evolución del Producto Interior Bruto, definición nueva dada por la contabilidad nacional desde 1975 que representa el valor de los bienes y servicios, obtenidos de la producción de unidades residentes. El P.I.B. es objeto de una previsión de volumen y de precios en la relación económica y financiera lo que ha permitido determinar (véase cuadro 4) la parte del P.I.B., consagrada a las Universidades que ha pasado de 0,66 por 100 en 1970, a 0,58 por 100 en 1975.

CUADRO 3

PERSONAL A.T.O.S. DE LAS UNIVERSIDADES

(Puestos aprobados en el presupuesto)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Personal administrativo, obrero y de servicios...	15.338	15.838	16.350	16.550	16.591	16.622	16.657
Personal técnico.....	12.425	12.925	13.638	14.138	14.192	14.242	14.255
Total.....	27.763	28.267	29.988	30.688	30.783	30.864	30.912

II.2. El profesorado

II.2.1. *Los puestos de trabajo del personal docente*

Los puestos de trabajo destinados al personal docente creados en una Universidad por la S.E.U. se encuentran en función de las enseñanzas que la Universidad está autorizada a dispensar, de los horarios establecidos estatutariamente, de los horarios de enseñanza. Por otra parte, es preciso señalar que la enseñanza no puede ser impartida en todos los casos por el personal docente, determinadas enseñanzas, más técnicas y específicas precisan de especialistas procedentes de fuera de la Universidad dedicados al ejercicio de una profesión, los que supone, en consecuencia, la dotación de horas complementarias con destino a la Universidad; particularmente, este es el caso de los I.U.T.

El cuadro 5 indica el número total de puestos de trabajo de carácter docente creados por la S.E.U. desde 1971. Desgraciadamente, este número disminuye de año en año, lo que no permite seguir el crecimiento de la población estudiantil (véase figura 1) y por ello mucho menos asegurar una política de reducción de las desigualdades entre las dotaciones de puestos de trabajo de carácter docente existentes en las Universidades. Esto supone que el funcionamiento de determinados centros es muy sensible a las dotaciones de horas complementarias destinadas a compensar parcialmente la falta de personal docente.

CUADRO 4

**PRESUPUESTO DE LA SECRETARIA DE ESTADO
PARA LAS UNIVERSIDADES**

(Comprendido el C.N.R.S. y los créditos administrados
por el Ministerio de Educación)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Créditos S.E.U. (en miles de millones de francos) I. .	5,18	5,75	6,37	6,75	7,35	8,33	9,59	—
Participación del C.N.R.S. en estos créditos (en millones de francos)	—	—	—	1.450	1.620	1.850	2.150	—
Producto interior bruto (en miles de millones de francos) II.	782,6	872,4	981,00	1113,5	1277,6	1439,0		
Relación I/II.	0,66	0,66	0,65	0,61	0,58	0,58		

Debe subrayarse igualmente (véase cuadro 5) que desde hace algunos años la transformación de los puestos de trabajo de asistentes en empleos de maestros asistentes permite resolver progresivamente una situación que había llegado a ser muy delicada, dado el número de asistentes inscritos en las listas de aptitud para el desempeño de las funciones correspondientes a los maestros-asistentes.

II.2.2. Puestos de trabajo de personal A.T.O.S. (administrativo, técnico, obrero, servicios)

Desde hace algunos años, el Ministerio de Educación Nacional y más tarde la Secretaría de Estado para las Universidades, tienen calculadas las dotaciones «teóricas» o «situaciones medias provisionales de referencia» con relación a las dotaciones de personal de administración, técnico, obrero y de servicios. por regla general, estos cálculos se encuentran basados en la considera-

CUADRO 5

CREACION DE PUESTOS DE TRABAJO DEL PERSONAL DOCENTE

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Docentes	1.364	1.309	1.467	1.055	203	275	75
Transformación de puestos de asistentes en puestos de profesores asistentes .	—	—	—	400	600	1.000	950

ción de los puestos de trabajo existentes y de las medias calculadas para el conjunto de las Universidades; prácticamente esto jamás se realiza partiendo de normas establecidas a priori, resultantes de un análisis de tareas y necesidades. Por ejemplo, las dotaciones de puestos de trabajo de personal administrativo se determinan multiplicando el número de estudiantes por un coeficiente variable (aunque en pequeña medida) de acuerdo con la estructura de la Universidad: proporción de estudiantes matriculados en las enseñanzas de tipo científico (Ciencias, Medicina, Odontología, Farmacia) y número de disciplinas impartidas en la Universidad.

Con referencia a los puestos de trabajo de tipo técnico (contratos de la categoría C.N.R.S.), se precisa un doble cálculo, el primero relativo a la enseñanza, se obtiene multiplicando el número de estudiantes por un coeficiente que varía en función de las disciplinas, el segundo a la investigación que a su vez se obtiene también multiplicando el número de Profesores, Maestros de Conferencias y Maestros-asistentes por un coeficiente que varía con frecuencia de acuerdo con las disciplinas.

En relación con los puestos de trabajo correspondientes al personal obrero y de servicio, existe un puesto por cada Xm^2 y un empleo por cada Ym^2 de superficie construida.

CUADRO 6

CREACION DE PUESTOS DE TRABAJO DE PERSONAL A.T.O.S.

A.T.O.S.	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Personal administrativo....	1.097	370	212	80	16	16	14
Personal obrero y de servicios.....	403	130	300	120	25	15	21
Personal del tipo C.N.R.S...	685	500	713	500	54	50	13
Total.....	2.185	1.000	1.225	700	95	81	48

En 1976, estos cálculos se han visto algo complicados por un nuevo sistema de estimación basado en la definición de «familias universitarias» definidas según el número total de estudiantes y disciplinas representadas. En estas circunstancias se atribuye a cada Universidad, de acuerdo con su número de estudiantes en cada disciplina multiplicado por un coeficiente que depende de la familia de que se trate, un cierto número de unidades de cuenta, obteniéndose entonces el número teórico de puestos de trabajo de administrativo y de tipo técnico mediante la multiplicación de este número de unidades de cuenta por un coeficiente variable según la familia. Este cálculo intenta, sin conseguirlo realmente, presentar un cierto carácter normativo con independencia del número real de empleos.

En efecto, resulta posible constatar que las dotaciones de personal A.T.O.S. son muy desiguales en algunas Universidades (como consecuencia de una herencia del pasado) y que por regla general, para remediar esta situación, las Universidades han debido comprender con cargo a su presupuesto de funcionamiento un cierto número de personal temporal pagado con este presupuesto y que actualmente alcanza el número de ocho mil, de los que cuatro mil se

encuentran prestando sus servicios a tiempo completo. Desgraciadamente para las Universidades, los incrementos en las retribuciones de este tipo de personal han sido de mayor importancia que los incrementos en el presupuesto de funcionamiento de las Universidades, lo que ha conducido a una situación actual muy difícil, tanto más cuando, como se muestra en el cuadro 6, las creaciones de nuevos puestos de trabajo correspondientes al personal A.T.O.S. han ido disminuyendo a partir de 1971. De todas formas, desde 1976, la S.E.U. viene realizando una política de reabsorción de este personal temporal, transformándole en contractual, reabsorción que para 1976 se ha traducido en la creación de 816 puestos destinados a transformar al personal temporal pagado con cargo al presupuesto de funcionamiento (enseñanza e investigación).

II.2.3. *Horas complementarias de enseñanza*

Las horas complementarias de enseñanza se distribuyen por una parte entre los Institutos Universitarios de Tecnología y , por otra, entre las Universidades, con referencia tanto a las U.E.R. dotadas de un estatuto financiero derogatorio como a las restantes U.E.R.

Hasta el año 1976, las horas complementarias atribuidas a cada Universidad se correspondían con las del año precedente, disminuídas según el número de nuevos puestos creados y teóricamente aumentadas con un número de horas distribuidas a prorata entre las nuevas enseñanzas acordadas que hubieran sido habilitadas. Por ejemplo, en 1976, las Universidades habían recibido 1.338.000 horas complementarias, y los I.U.T. 789.200.

En 1976, la distribución ha sido realizada mediante una evaluación de las cargas de la enseñanza de cada Universidad en relación con las autorizaciones para impartir enseñanzas que habían recibido, fijando simultáneamente el tamaño de los grupos y los horarios correspondientes a las diversas enseñanzas de que consta cada disciplina. Esto ha conducido igualmente a la fijación de una media «comunmente admitida» de horas de enseñanza anuales para cada categoría de profesores. Por otra parte, un diez por ciento del total de las cargas de enseñanza calculadas de esta forma han sido atribuidas a cada Universidad de forma que pudieran cubrirse las enseñanzas específicas no sancionadas por un diploma nacional.

A continuación, el total de horas complementarias ha sido definido mediante la diferencia entre el total de las cargas de enseñanzas por cada disciplina (aumentadas en un diez por ciento) y el total de horas a realizar estatutariamente en cada disciplina. Este tipo de cálculo tiene la ventaja de tratar a todas las Universidades de la misma forma (este cálculo se encontraba ya en vigor para los I.U.T.). Sin embargo, ello ha supuesto una disminución de casi un veinte por ciento de horas en relación con el año anterior. Todavía resulta necesario perfeccionar el modelo para definir mejor el tamaño de los grupos, diferenciados principalmente el primer año de los restantes y tomando en cuenta el sistema de enseñanza a través de unidades de valor en las que se apoyan la mayor parte de las nuevas enseñanzas pluridisciplinarias. Conviene, en fin, diferenciar aún más las disciplinas, un docente de ciencias naturales, difícilmente puede impartir un curso de informática y reciprocamente, aunque ambos se encuentren encuadrados en el marco general de la enseñanza de Ciencias.

II.2.4. *Los créditos de funcionamiento.*

Los créditos de funcionamiento material destinados a las Universidades comprenden dos capítulos: el capítulo 36-11 destinado al funcionamiento general y el capítulo 66-60 creado en 1976 y destinado a la renovación del material de las Universidades y a los gastos correspondientes al primer equipamiento.

Los créditos de funcionamiento general 36-11 se distribuyen en su mayor parte (más del ochenta por ciento) entre las Universidades, los I.U.T., las U.E.R. con su estatuto derogatorio, los I.N.P. y las Escuelas de Ingenieros:

- a) De acuerdo con las superficies.
- b) De acuerdo con los efectivos estudiantiles (modulados una vez realizada la distribución).
- c) Teniendo en cuenta unos límites (se admite el principio de que cada Universidad no debería recibir una subvención inferior en francos corrientes a la del año anterior) y el resto se utiliza:
 - Para las superficies nuevas puestas en servicio.
 - Para acciones específicas (por ejemplo, una ayuda periódica para la implantación de una enseñanza no tradicional).
 - Para efectuar una provisión destinada a tener en cuenta importantes fluctuaciones en los efectivos estudiantiles.
 - Para los déficits extraordinarios.
 - Para los Institutos de Investigación de la Enseñanza de la Matemáticas.
 - Para las unidades de orientación e información.
 - Para la informática.

La curva de la figura 2, por ejemplo, representa la evolución desde 1971 de esta subvención, en estas cifras se han tenido en cuenta las U.E.R. de derecho común, las U.E.R. dotadas de un estatuto derogatorio, los I.U.T., los I.R.E.M., el mantenimiento informático y los gastos específicos destinados al funcionamiento.

II.2.4.1. Modalidades de distribución de los créditos de funcionamiento de las Universidades

Los créditos de funcionamiento se distribuyen entre las Universidades de acuerdo con dos elementos esenciales: los locales y el marco pedagógico.

Los costes vinculados a los metros cuadrados de locales construidos son los costes de mantenimiento y reparación, la calefacción, la iluminación y el agua, los alquileres y los gastos de ellos derivados. La figura 3 representa la evolución de la subvención por metro cuadrado desde el año 1971.

Se concede igualmente una subvención por metro cuadrado de superficie no construida (en 1976 y 1977: O.F. 40).

Las dotaciones referentes al marco pedagógico se destinan a hacer frente a los costes de funcionamiento vinculados de forma especial a la enseñanza y también a los costes de funcionamiento administrativo relacionados con la infraestructura de la Universidad y con su organización. Desde 1976, las

dotaciones se apoyan en dos parámetros: el personal docente y el personal administrativo y técnico. Con referencia al personal docente, en el marco de cada disciplina: Letras, Derecho, Ciencias Económicas, Ciencias, Medicina y Farmacia y Deontología, se ha efectuado una clasificación entre las Universidades en función de su tamaño, expresado de acuerdo con el número de estudiantes. Cada Universidad, para cada disciplina en cuestión, se encuentra afectada por un coeficiente de encuadramiento debidamente comprobado. Se ponen entonces en evidencia unas tendencias que permiten proceder a un reagrupamiento por familias de Universidades para cada disciplina, definiendo un coeficiente de encuadramiento normalizado de mayor frecuencia para cada familia de disciplinas.

En lo que concierne al personal administrativo y técnico, la clasificación de las Universidades se realiza a partir de la combinación de dos criterios: la estructura de la Universidad determinada en función de la combinación de disciplinas y el tamaño (número de estudiantes en la Universidad).

De esta forma, ha sido posible definir coeficientes de encuadramiento normalizados para el personal administrativo y técnico afectado a cada familia, obtenidos a partir de la media de coeficientes de encuadramiento del personal administrativo y técnico retribuido con cargo al presupuesto del Estado y con cargo al presupuesto de funcionamiento de las Universidades.

El total de los encuadramientos normalizados en personal docente y en personal de administración y técnico constituye para cada Universidad el número global de unidades de cuenta al que se aplica el coeficiente presupuestario multiplicador.

II.2.4.2. Modalidades de distribución de los créditos de funcionamiento de los Institutos Universitarios de Tecnología

Por lo que se refiere a los I.U.T., la subvención para gastos de funcionamiento, al igual que sucede con las Universidades, se encuentra distribuida en función de los locales y del marco pedagógico.

La figura 4 representa la evolución en francos constantes de la subvención por metro cuadrado para el sector secundario (enseñanza científica), mientras que la figura 5 se refiere a la evolución de esta misma subvención por metro cuadrado para el sector terciario (enseñanza económica, jurídica y de ciencias humanas).

La subvención referente al marco pedagógico se otorga por estudiante, diferenciando por una parte los estudiantes del sector secundario y, por otra, los del sector terciario. Las figuras 6 y 7 representan la evolución de esta subvención en francos constantes desde 1971 con relación a los sectores secundario y terciario.

II.2.5. *Gastos de capital*

La dotación teórica en metros cuadrados para las Universidades, ha sido calculada de diferentes maneras, aunque de manera principal multiplicando el número de estudiantes por ciertos coeficientes. Los gastos de capital han permitido a la Secretaría de Estado para las Universidades hacer que el número de

metros cuadrados construidos haya pasado de ser 6,4 millones en 1971 a 7,6 actualmente, como puede verse en el gráfico correspondiente a la figura 8. Por otra parte, estos gastos de capital permiten adquirir una parte del material y se distribuyen como créditos complementarios a los de primer equipamiento del capítulo 56-10 y a los créditos de funcionamiento del capítulo 36-11 para la renovación del material. Estos gastos de capital se han utilizado también para realizar las inversiones necesarias en medios de cálculo de las Universidades, como puede verse en el cuadro 7.

CUADRO 7

MEDIOS DE CALCULO. INVERSIONES DEL VI PLAN (1971-1975)

(En millones de F.)

ORIGEN DE LOS CREDITOS	1971	1972	1973	1974	1975	Totales
Investigación (56-10 art. 50)	21	27,6	23,5	28,9	23,4	124,4
Enseñanza (56-10 art. 30)	3	7,4	21,5	14	—	45,9
Totales	24	35	45	42,9	23,4	170,3

II.2.6. Las bibliotecas

Las bibliotecas resultan muy importantes para el funcionamiento de las Universidades tanto a nivel de enseñanza como de investigación; el VI Plan había previsto un determinado número de normas, que a continuación vamos a señalar:

- 1,5 m² por lector.
- Una plaza por cada ocho lectores potenciales.
- 50 volúmenes por lector.
- 5.600 abonos por cada diez mil lectores.
- 210 francos de presupuesto por lector (únicamente para la compra de libros).
- Un especialista para cada cuatrocientos lectores.

Desgraciadamente, en 1973, la situación era la siguiente:

- 0,5 m² por lector en provincias.
- 0,51 m² por lector en la región de París.
- 1 plaza por cada veinte lectores aproximadamente en provincias.
- 1 plaza por cada dieciocho lectores en París.
- 25 volúmenes por cada lector en provincias.
- 42 volúmenes por cada lector en París.
- 1.200 abonos por cada diez mil lectores.
- 33 francos de presupuesto por estudiante para la compra de libros.
- Un especialista por cada quinientos cincuenta lectores en provincias.
- Un especialista por cada mil doscientos lectores en París.

El esfuerzo en materia de construcciones ha continuado y si bien todavía no se han alcanzado las normas por metro cuadrado definidas en el VI Plan empezamos a acercarnos a ellas. Desgraciadamente, la evolución de la dotación global de funcionamiento, como queda demostrado en la figura 9, prácticamente ha permanecido en francos constantes desde 1971. Con el aumento del número de metros cuadrados, el coste de la calefacción y de la iluminación ha aumentado considerablemente, el del personal a nivel de mujeres de limpieza y restantes auxiliares de servicio ha progresado más que la media de precios, el de los libros y periódicos comprados en el extranjero también ha aumentado enormemente. Todo ello contribuye a que la proporción entre los diferentes gastos dentro del presupuesto, haya evolucionado considerablemente, y que si, en 1970, aún se podía contabilizar una media del 75 por 100 dedicado a la compra de libros y periódicos y su encuadernación, esto ya sólo representa un 32 por 100 del presupuesto actual. Esta es la razón por la que hoy en día sólo compramos un libro para cada tres o cuatro estudiantes, frente a los tres previstos en el marco del VI Plan, y por lo que las bibliotecas universitarias, desde 1970 a 1974 han debido suprimir más de dos mil títulos de periódicos, lo que ha supuesto que los laboratorios de investigación hayan tomado el relevo con cargo a sus propios fondos.

II.2.7. *Recursos procedentes de la matriculación de los estudiantes*

Desde 1971, los derechos de matriculación de los estudiantes han permanecido iguales en francos corrientes y su importe continua siendo de 95 francos de los que 15 se destinan a las bibliotecas, 20 son para los servicios de administración y 60 para las U.E.R. Por otra parte, teniendo en cuenta que numerosos estudiantes gozan de una exención de matrícula, es posible estimar que solo las dos terceras partes de los estudiantes pagan sus derechos de matriculación.

II.3. La investigación

II.3.1. *La investigación en Francia*

La investigación en Francia se localiza en el gasto nacional bruto de investigación y desarrollo (D.N.B.R.D.) cuyos ingresos proceden fundamentalmente de dos fuentes: el presupuesto del estado y la financiación por las empresas. Por ejemplo, en 1973, el 64,8 por 100 procedía de la financiación pública y el 35,2 por 100 de la financiación privada. La D.N.B.R.D. se efectúa bien en centros del Estado, bien en empresas privadas. El cuadro 8 representa la evolución de la proporción entre el sector público y el sector privado desde 1968 a 1974. En 1974 el total correspondiente era de 9.400 millones de francos en los centros públicos y de 13.500 millones en las empresas privadas. Hemos representado en la curva correspondiente a la figura 10 la evolución del D.N.B.R.D. en millones de francos constantes (utilizando el índice del P.N.B. que resume un conjunto de índices parciales de los que es preciso obtener una media ponderada) así como la evolución del D.N.B.R.D. en proporción del producto nacional bruto (P.N.B.). Por lo que se refiere a la financiación pública

CUADRO 8

LA D.N.B.R.D. SE EFECTUA:

- bien en centros del Estado
- bien en empresas privadas

AÑOS	1968 — %	1971 — %	1972 — %	1973 — %	1974 — %
Sector Público	48	44	42	42	41
Sector Privado	52	56	58	58	59

del D.N.B.R.D. una parte se dedica a los gastos militares y otra a los gastos civiles.

Una parte muy importante (aproximadamente las tres cuartas partes) de los gastos civiles de investigación son contabilizados de forma muy precisa por la Dirección General de Investigación Científica y Técnica en el concepto general de investigación. El cálculo de esta última consiste en extraer del presupuesto de cada ministerio o secretaría de estado, la parte dedicada a la investigación. No se tienen en cuenta determinados gastos civiles como, los gastos de investigación financiados a través del presupuesto de Correos y Telecomunicaciones, las investigaciones relativas a los grandes programas aeronáuticos civiles y una parte de los gastos relacionados con la investigación universitaria. Como ejemplo, el cuadro 9 resume la evolución en millones de francos corrientes del total de la investigación desde 1971 y el cuadro 10 muestra la distribución del total dedicado a la investigación entre los diversos ministerios y centros públicos con referencia a 1975. Muestra cómo el 81 por 100 de las inversiones dependen del Ministerio de Industria e Investigación (M.I.R.), el 10 por 100 de la S.E.U. y cómo el 12 por 100 de los gastos de funcionamiento son utilizados por el M.I.R. y el 40 por 100 de funcionamiento por la S.E.U. Por último, el esquema de la figura 11 indica la distribución de los gastos de investigación en Francia en 1974.

CUADRO 9

EVOLUCION DEL CONJUNTO INVESTIGACION

AÑOS	Funcionamiento	Inversiones	Total en M.F. corrientes
1971	2.067	3.312	5.379
1972	2.364	3.864	6.228
1973	2.710	4.070	6.780
1974	3.040	4.493	7.533
1975	3.485	4.736	8.221
1976	3.998	5.271	9.269

II.3.2. La investigación universitaria en la SEU

La S.E.U. comprende dos ramas investigadoras:

- El Centro Nacional de Investigación Científica o C.N.R.S. en el que la investigación representa la única actividad a desarrollar.
- La Enseñanza Superior hasta el momento la D.E.S.U.R. en donde se practica la enseñanza y la investigación.

II.3.2.1. Gastos relativos al conjunto de investigación

Estos gastos se reagrupan en dos capítulos específicos:

- 36-15 de funcionamiento.
- 56-10 de inversión.

CUADRO 10

DISTRIBUCION DEL CONJUNTO INVESTIGACION

MINISTERIOS Y ORGANISMOS	Inversiones	Funciona- miento	Total
C.E.A.	2.250		2.250
C.N.E.S.	639	184	823
C.N.E.X.O.	88	68	156
D.I.T.E.I.M.	75	90	165
Informática.	327	37	364
D.G.R.S.T.	513	13	526
Industria e Investigación (M.I.R.)	3.892	392	4.284
Asuntos Exteriores.	0	279	279
Cooperación.	24	240	264
Agricultura.	82	375	457
Equipamiento.	73	65	138
Transportes.	120	50	170
Universidades.	454	1.769	2.223
De los { C.N.R.S.	«350»	«1.500»	«1.850»
Que { D.E.S.U.R.	«104»	«269»	«373»
Medio ambiente.	23	3	26
Sanidad.	50	271	231
Otros Ministerios.	18	42	60
Ministerios (sin contar el M.I.R.)	844	3.094	3.938
Total para el año 1975 (en M.F. corrientes)	4.736	3.486	8.221

a) 36-15.—Este capítulo, en principio, permite mantener el funcionamiento de la investigación en los centros de enseñanza superior. No obstante, resulta necesario subrayar que desde hace algunos años esta suma ya no se distribuye íntegramente entre los laboratorios, existiendo la obligación por parte de determinadas Universidades de financiar con él una importante parte de los costos de funcionamiento general (fluídos, mantenimiento, salarios, etc...). La curva de la figura 12 representa la evolución de la parte de la Universidad en el capítulo 36-11.

b) 56-10.—En principio es el que permite realizar las inversiones en investigación. En la práctica pueden presentarse distorsiones debido al hecho de que a nivel ministerial se realicen deducciones con el fin de financiar determinadas acciones prioritarias insuficientemente dotadas. La curva de la figura 13 representa la evolución de este presupuesto desde 1971.

II.3.2.1. Gastos fuera del conjunto de investigación

Un determinado número de gastos son efectuados por la S.E.U. con destino a la investigación aunque no figuren en el conjunto de investigación establecido por la D.G.R.S.T., estos son:

a) *Los gastos de personal.*—El personal docente: el personal docente consagra una parte de su tiempo a la investigación. La S.E.U. cuenta con 48.000 profesores. Si se admite que como media estos dedican un cuarenta por ciento de su tiempo a la investigación (el sesenta y cinco por ciento en Ciencias Exactas, el treinta por ciento en Medicina-Farmacología y Odontología y el diez por ciento en Letras-Derecho, de acuerdo con el sistema de distribución calculado para el VI Plan) encontramos el equivalente a 19.000 investigadores a tiempo completo.

Los A.T.O.S., que aproximadamente son 32.000, pueden verse también parcialmente afectados, aunque con unos límites mucho más reducidos, por el trabajo de investigación.

Es posible estimar, por ejemplo, que en 1975 los créditos destinados a retribuir a este personal representaban aproximadamente 3,45 veces los créditos de funcionamiento y equipamiento para la investigación.

b) *Los gastos de capital.*—El capítulo 56-10 puede recibir los créditos destinados a construcciones con fines de investigación. Por ejemplo, en 1975, estos créditos de construcciones representaban casi el treinta por ciento de la totalidad de los créditos 56-10. A ello debemos añadir una parte no desdeñable del capítulo 66-70, ya mencionado al nivel de los créditos de funcionamiento y destinado a la renovación de los equipamientos universitarios.

c) *Los gastos de funcionamiento general.*—El capítulo 36-11, en principio, está destinado a asegurar el funcionamiento general de la Universidad y, dado que los locales destinados a la investigación se encuentran integrados en los locales de enseñanza, debería participar consecuentemente en los gastos de investigación. No obstante, estos créditos resultan ya insuficientes y una parte creciente del capítulo 36-15 debe ser deducida con el fin de completarlos,

resultando por consiguiente muy difícil evaluar la parte del 36-11 que puede ser atribuída a la investigación y que disminuye cada año.

En el cuadro 11 hemos representado la distribución de los créditos de gastos de investigación de la Dirección de la Enseñanza Superior y del C.N.R.S. en 1976.

d) *Otros recursos.*—Una importante parte de los trabajos del C.N.R.S. con exclusión de sus propios laboratorios —L.P.—) se efectúa en las Universidades, bien en laboratorios asociados —L.A.—, bien en los equipos de inves-

CUADRO 11

PRESENTACION DE LA INVESTIGACION EN LA SECRETARIA DE ESTADO PARA LAS UNIVERSIDADES

PRESUPUESTOS 1976 En millones de francos	D.E.S.U.R./inversiones	80
	Conjunto investigación/funcionamiento .	270
	Fuera del conjunto/Salarios	(1.350)
	36-11 + 56-10 + diversos	(300)
	Total	(2.000)
ESTRUCTURAS	C.N.R.S./inversiones	690
	Conjunto investigación/funcionamiento . .	1.490
	Total S.E.U. por término medio . .	4.150 M. F.
EFFECTIVOS	D.E.S.U.R.: 95 centros. 5.000 grupos de investigación. 650 grupos asociados al C.N.R.S.	
	C.N.R.S.: 960 grupos de investigación. 135 L.P. 25 G.R. 200 L.A. 460 E.R.A. 140 E.R.	
EFFECTIVOS	D.E.S.U.R.: 48.000 docentes. 32.000 A.T.O.S.	
	C.N.R.S.: 6.700 investigadores. 12.000 I.T.A.	

tigación asociados —E.R.A.—, bien en equipos de investigación —E.R.—, bien mediante actuaciones más periódicas y no renovables automáticamente, tales como actividades temáticas a partir de un programa, por citar únicamente las más importantes.

Aquí se encuentra, por tanto, una importante fuente de financiación de la actividad de investigación universitaria; los créditos correspondientes, es decir la creación de estos laboratorios o la formación de estos equipos asociados o las actuaciones periódicas, son distribuidas a través de un Comité Nacional que incluye investigadores del C.N.R.S. e investigadores de la enseñanza superior, elegidos y nombrados por comisiones que representan las diferentes disciplinas. El cuadro 11 resume los caracteres específicos de la investigación realizada por la S.E.U.

Frente a los créditos de funcionamiento 36-15 según las Universidades, en 1975, por ejemplo, los créditos procedentes del C.N.R.S. queden representar entre el cincuenta y el dos por ciento de estos créditos.

Los restantes recursos de las Universidades proceden de los contratos que pueden realizar, bien con empresas privadas, bien con organismos que reciben sus créditos del conjunto de investigación como es el caso de la D.G.R.S.T. del C.E.A., del C.N.E.S. y de otros Ministerios. Estos créditos procedentes de la realización de contratos con diferentes organismos, representan, según los casos entre el 10 y el 200 por 100 de los créditos 36-15.

Por último, en este presupuesto de investigación, conviene mencionar las asignaciones de estudio para el tercer ciclo y las bibliotecas.

Es posible poner en duda el hecho de que las asignaciones de estudios destinadas al tercer ciclo pueden ser consideradas gastos de investigación, sin embargo, tanto para la investigación francesa como para otros sectores de actividad, constituyen una inversión a largo plazo por la formación complementaria que permiten dar una vez finaliza una enseñanza clásica a nivel de «maîtrise».

Esta es la razón por la que dentro del cuadro 12 hemos hecho figurar la situación y la evolución de las bolsas de estudios correspondientes al tercer ciclo a lo largo de los dos últimos años.

CUADRO 12

**SITUACION Y EVOLUCION DE LAS BOLSAS DE ESTUDIO
CORRESPONDIENTES AL 3.^{er} CICLO**

	PREPARACION DEL D.E.S.S.	D.E.A.	D.E.A. PREPARACION DE LA TESIS DEL 3. ^{er} CICLO
1975/76	800 + 3.300 Bolsas de estudios: 6.417 F. al año		2.100 Bolsas de estudio: 6.975 F. al año; duración: 1 año
1976/77	800 + 2.500 Bolsas de estudio: 6.780 F. al año		800 + 1.500 Bolsas para titula- Bolsas de investi- dos del D.E.A. que gación D.G.R.S.T. no tengan una be- 24.000 F. al año; ca D.G.R.S.T. duración: 2 años. 7.176 F. al año; duración: 1 año.

NOTA.—Financiación de las bolsas de investigación D.G.R.S.T.

- 1.º Nuevos créditos.
- 2.º Transferencia de 8.405 KF (es decir, 1.300 becas) del presupuesto de la S.E.U., al presupuesto del M.I.R.

FIGURA 1

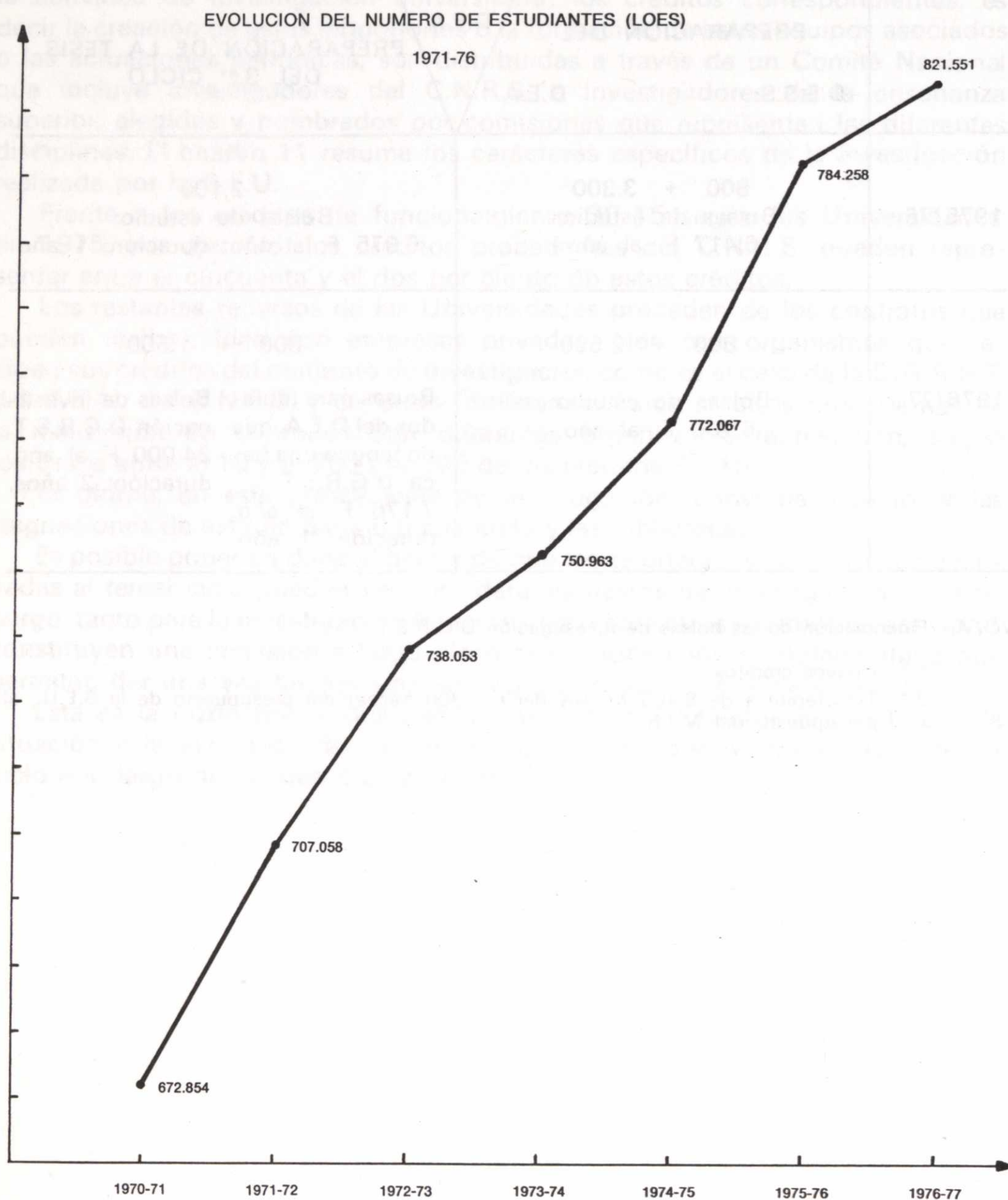
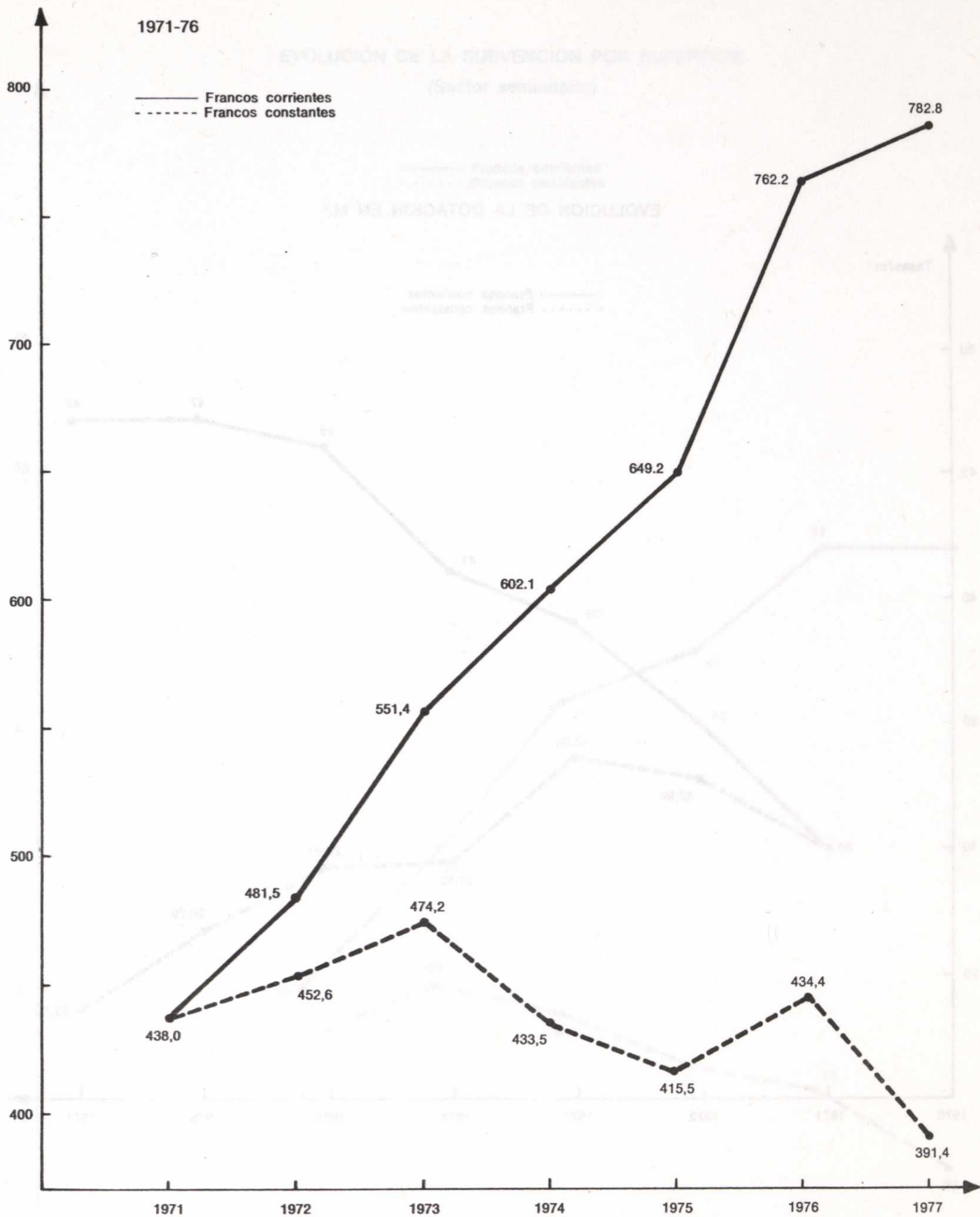


FIGURA 2



AÑO 1977	PRESUPUESTO VOTADO	759,31 M. (Cap. 36.11. Art. 59 material)
	TRANSFERENCIAS AL CAPITULO 31-11	23,49 M. (n. c. Ciencias Políticas)
	(Personal fuera del estatuto)	<u>782,80 M.</u>

FIGURA 3

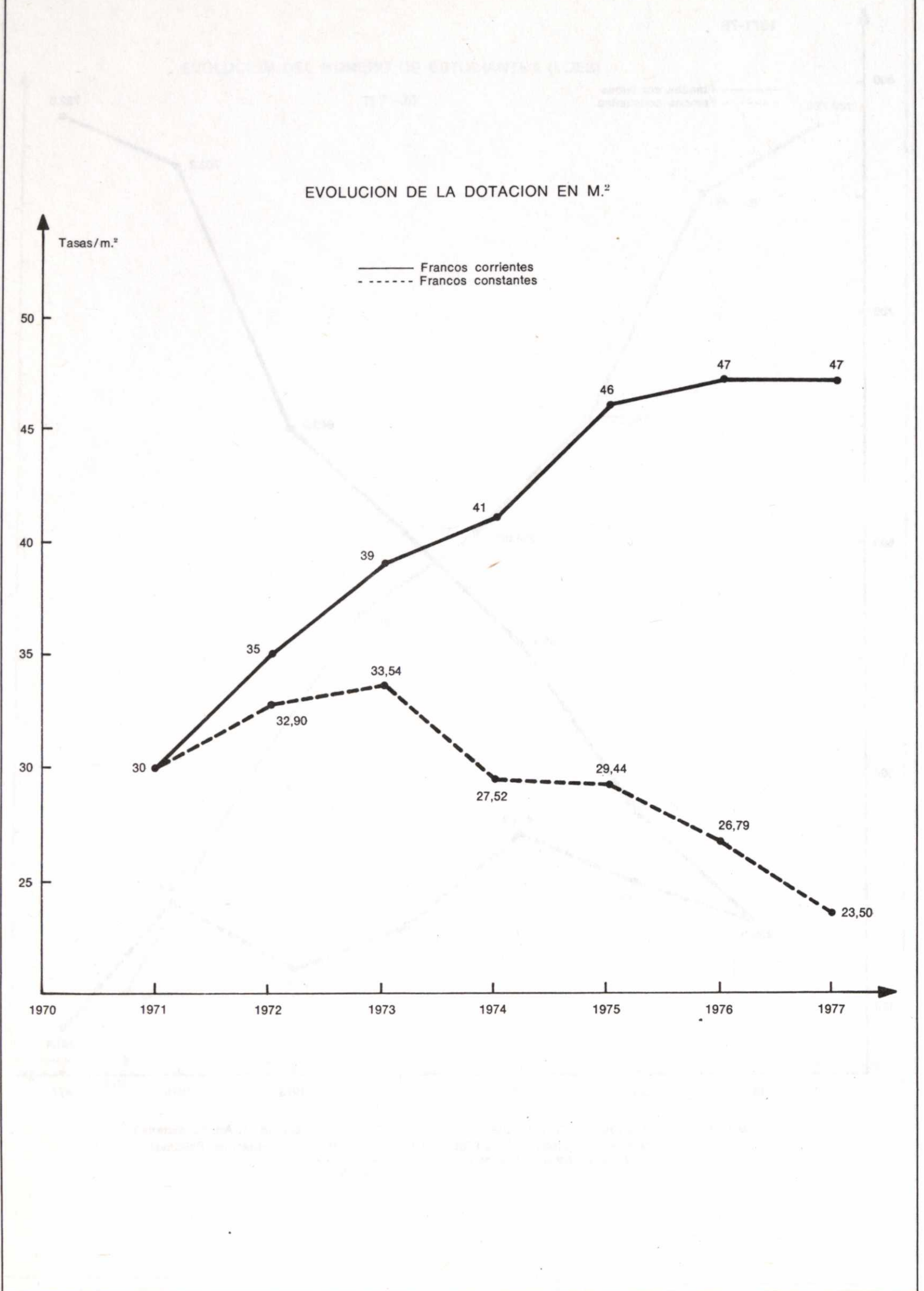


FIGURA 4

EVOLUCION DE LA SUBVENCION POR SUPERFICIE
(Sector secundario)

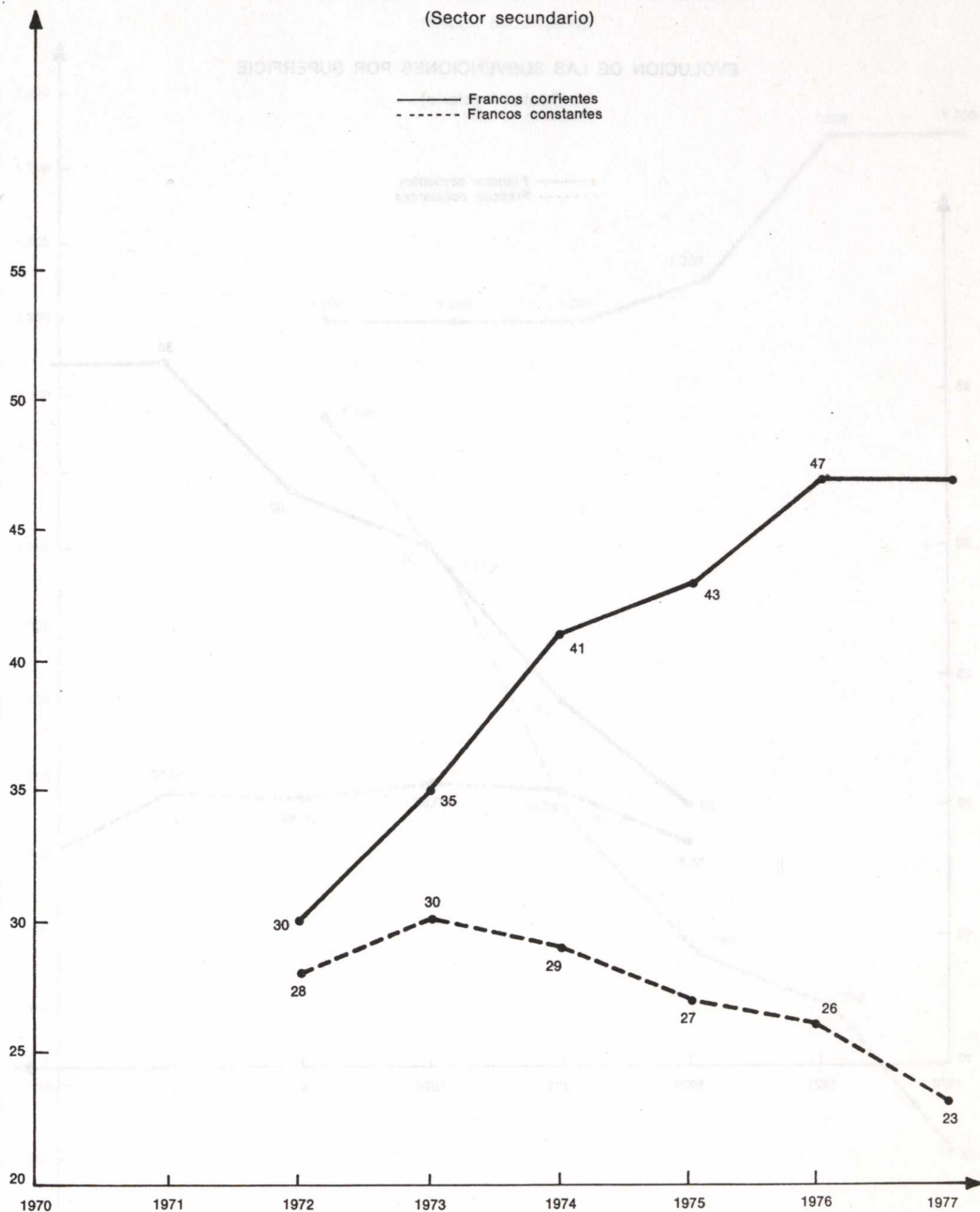


FIGURA 5

EVOLUCION DE LAS SUBVENCIONES POR SUPERFICIE
(Sector terciario)

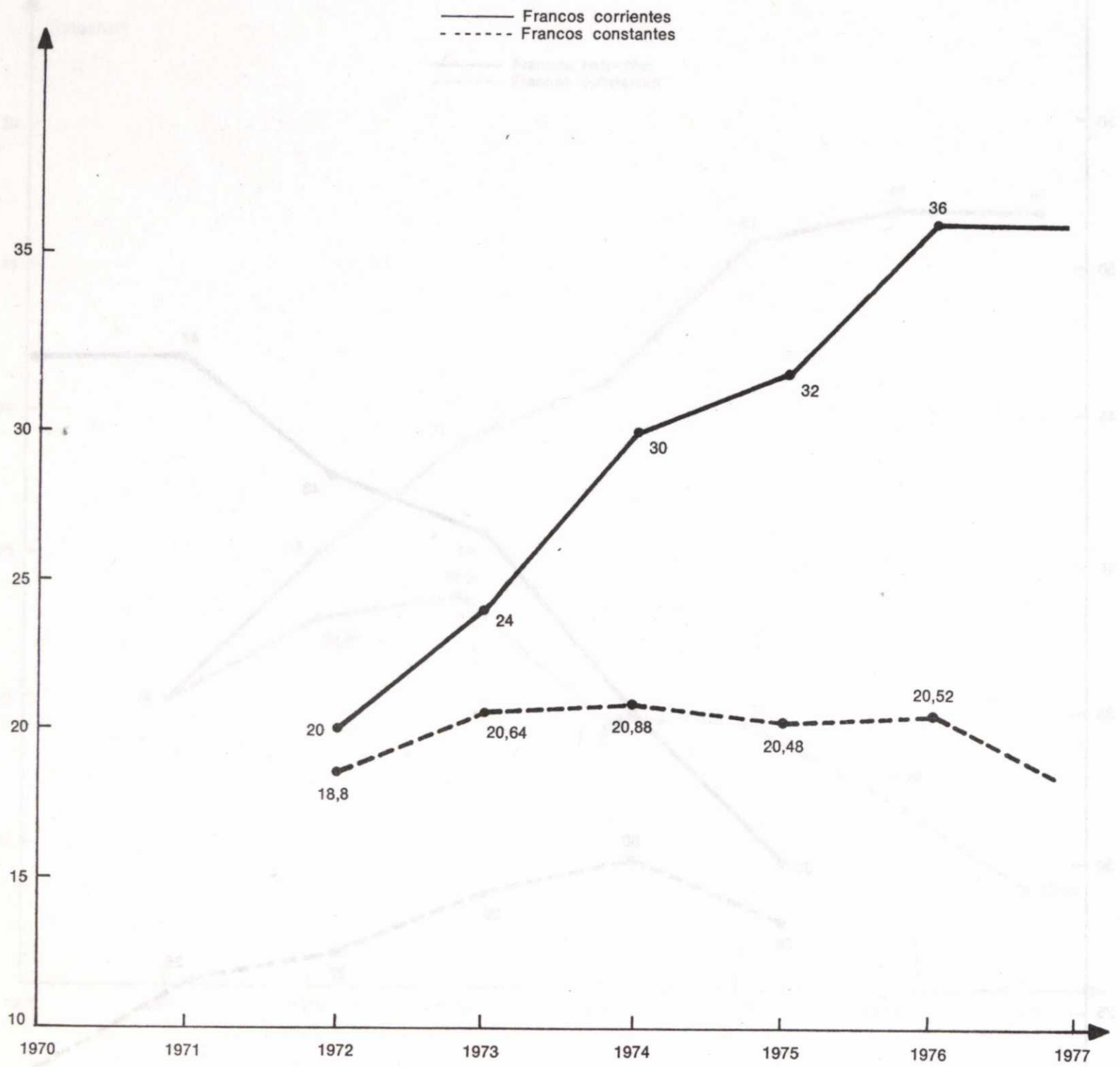


FIGURA 6

EVOLUCION DE LAS SUBVENCIONES AL ESTUDIANTE
(Sector secundario)

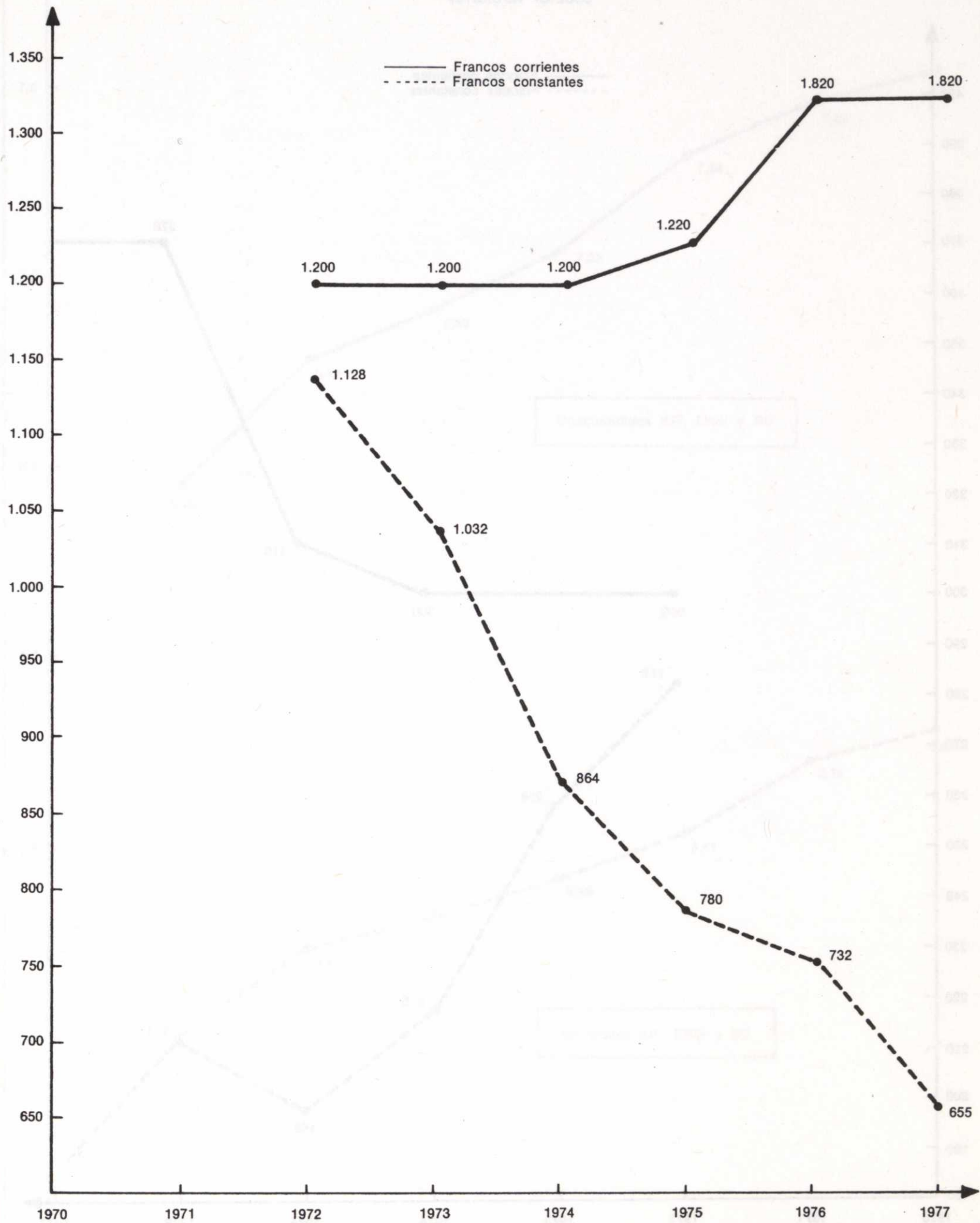


FIGURA 7

EVOLUCION DE LA SUBVENCION AL ESTUDIANTE
(Sector terciario)

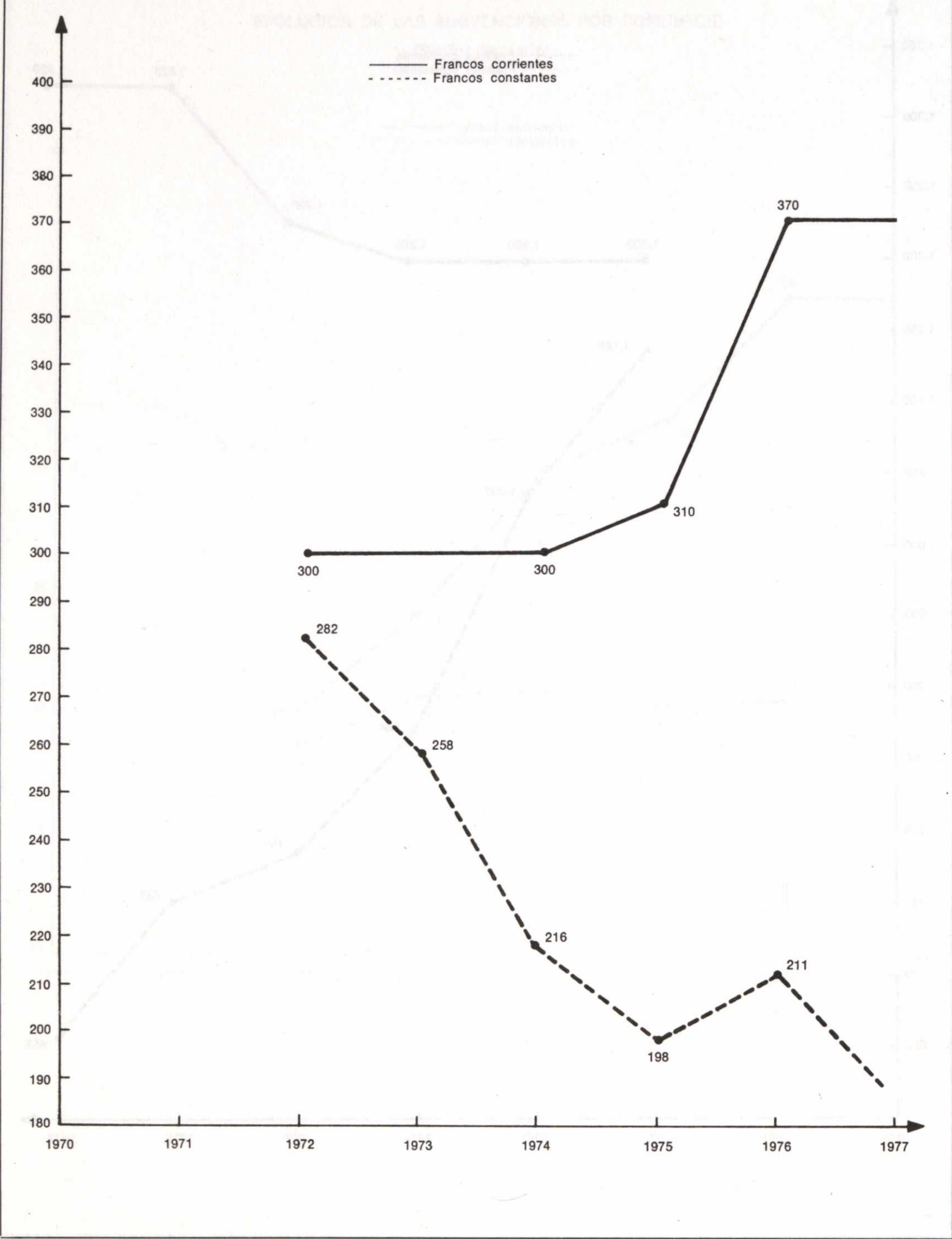


FIGURA 8

EVOLUCION DE LAS SUPERFICIES CONSTRUIDAS A DISPOSICION
DE LAS UNIVERSIDADES (en millones m.²)

(Sin incluir UER, EPS y Servicios Deportivos)

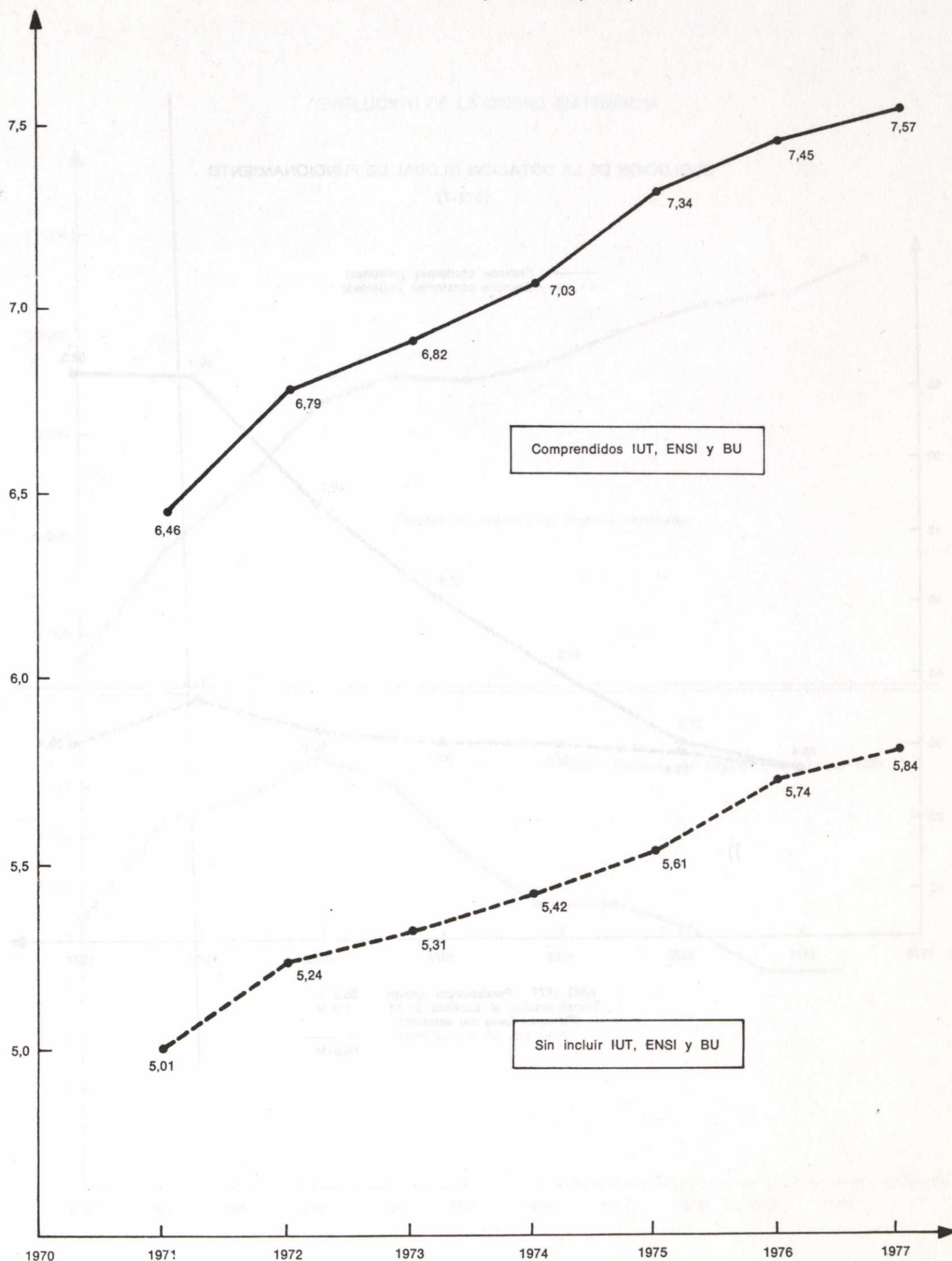


FIGURA 9

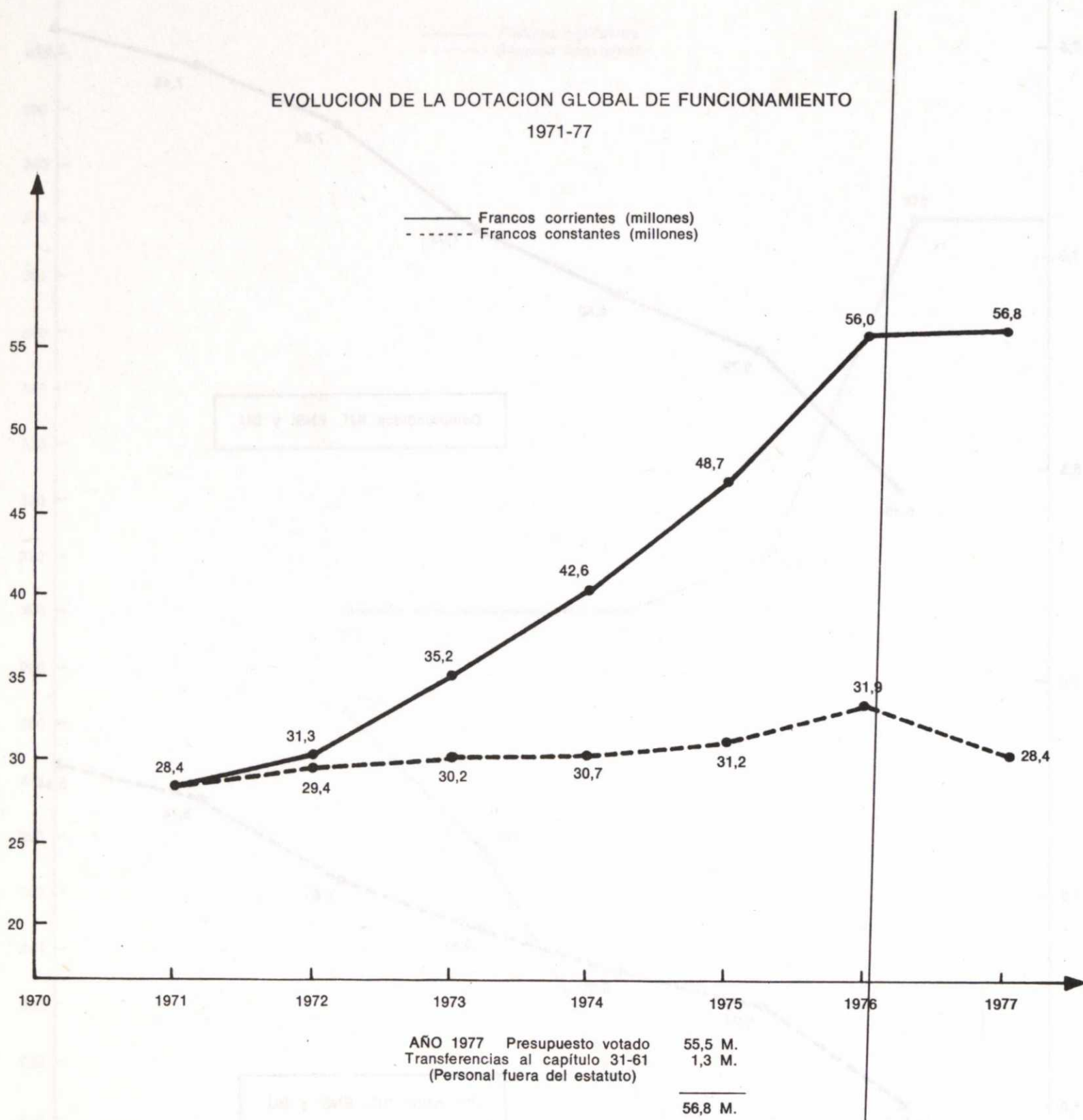


FIGURA 10

EVOLUCION DE LA DNBRD EN FRANCIA

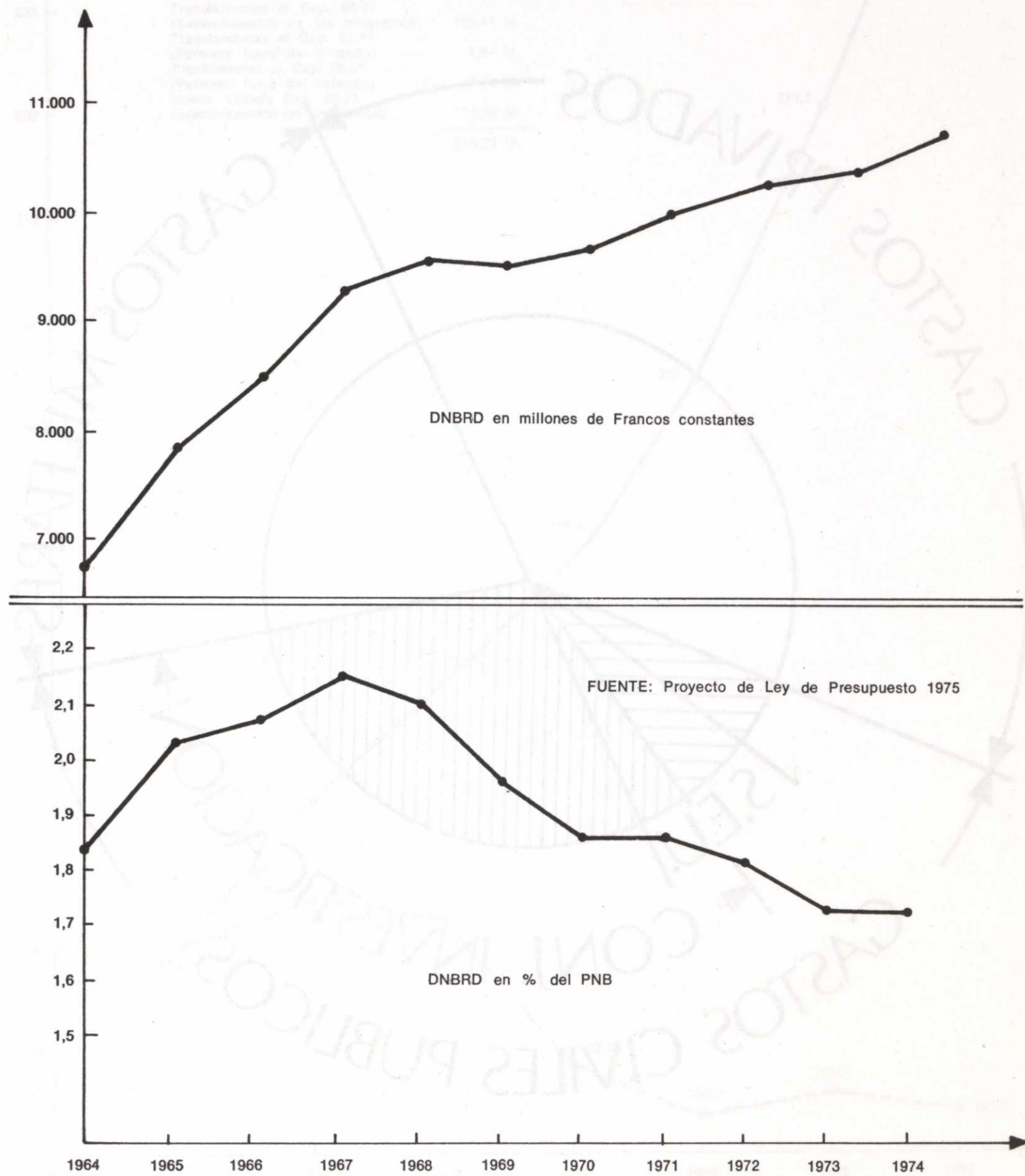


FIGURA 11

DISTRIBUCION DE LOS GASTOS DE INVESTIGACION EN FRANCIA EN 1974

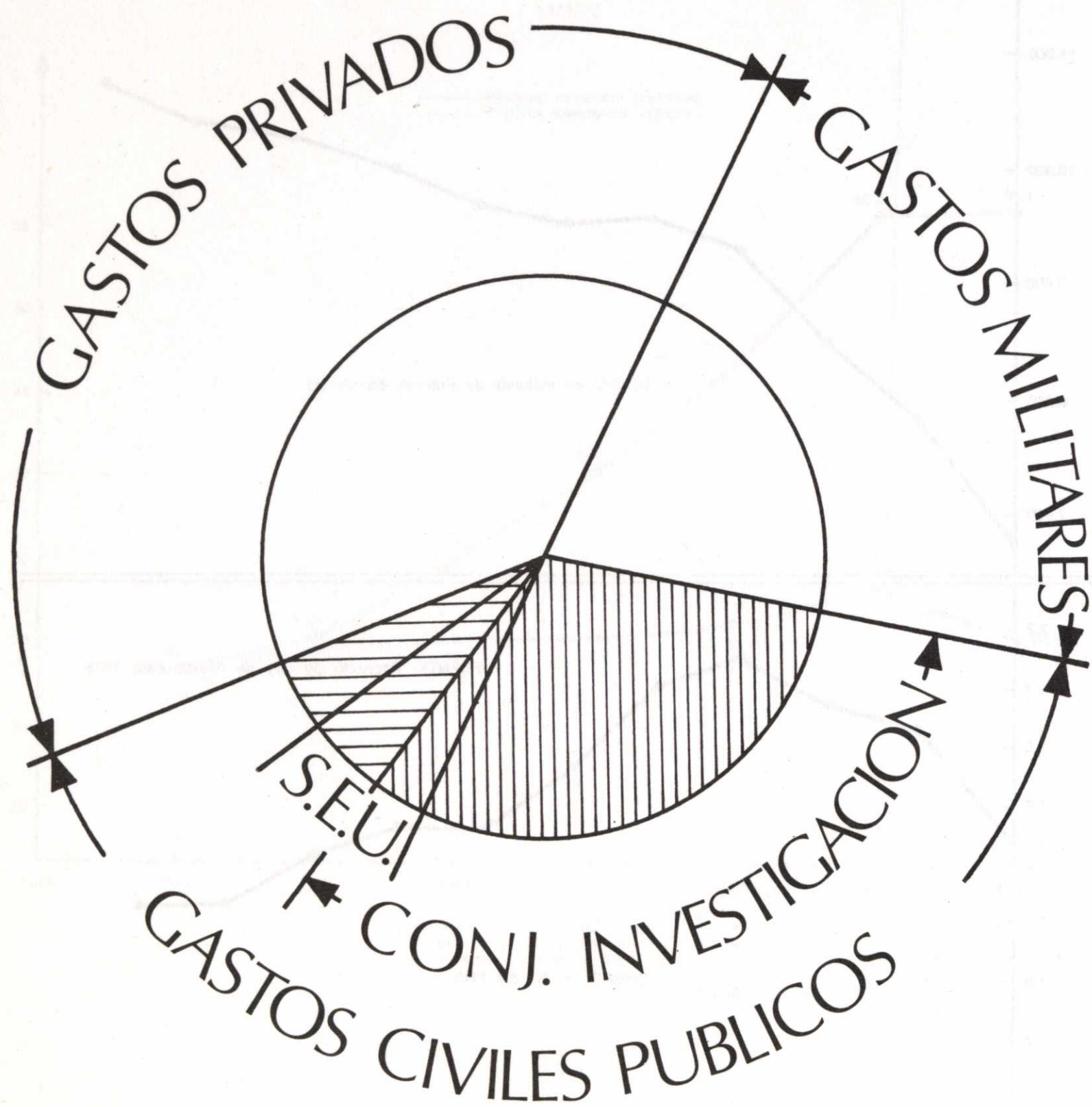


FIGURA 12

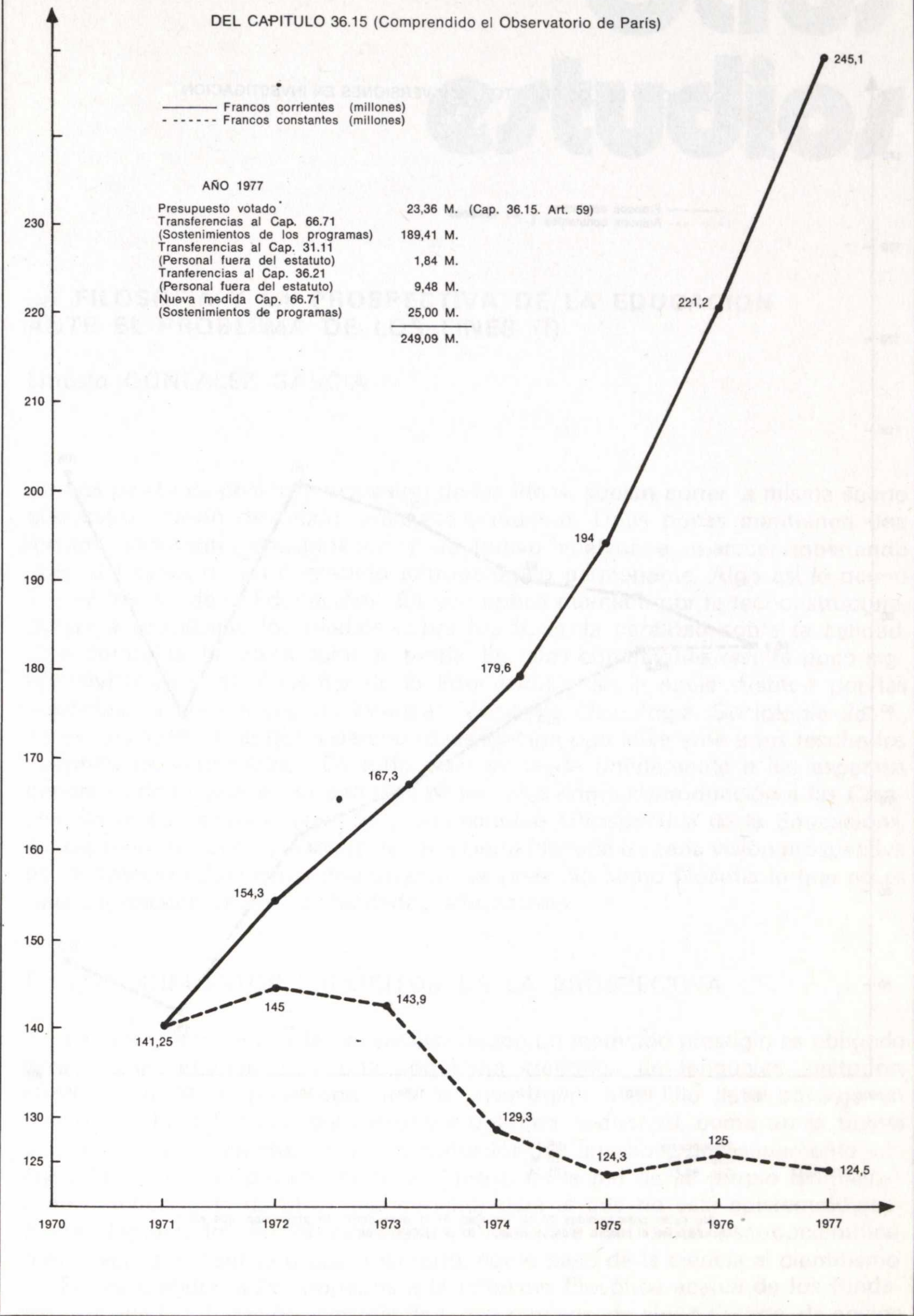
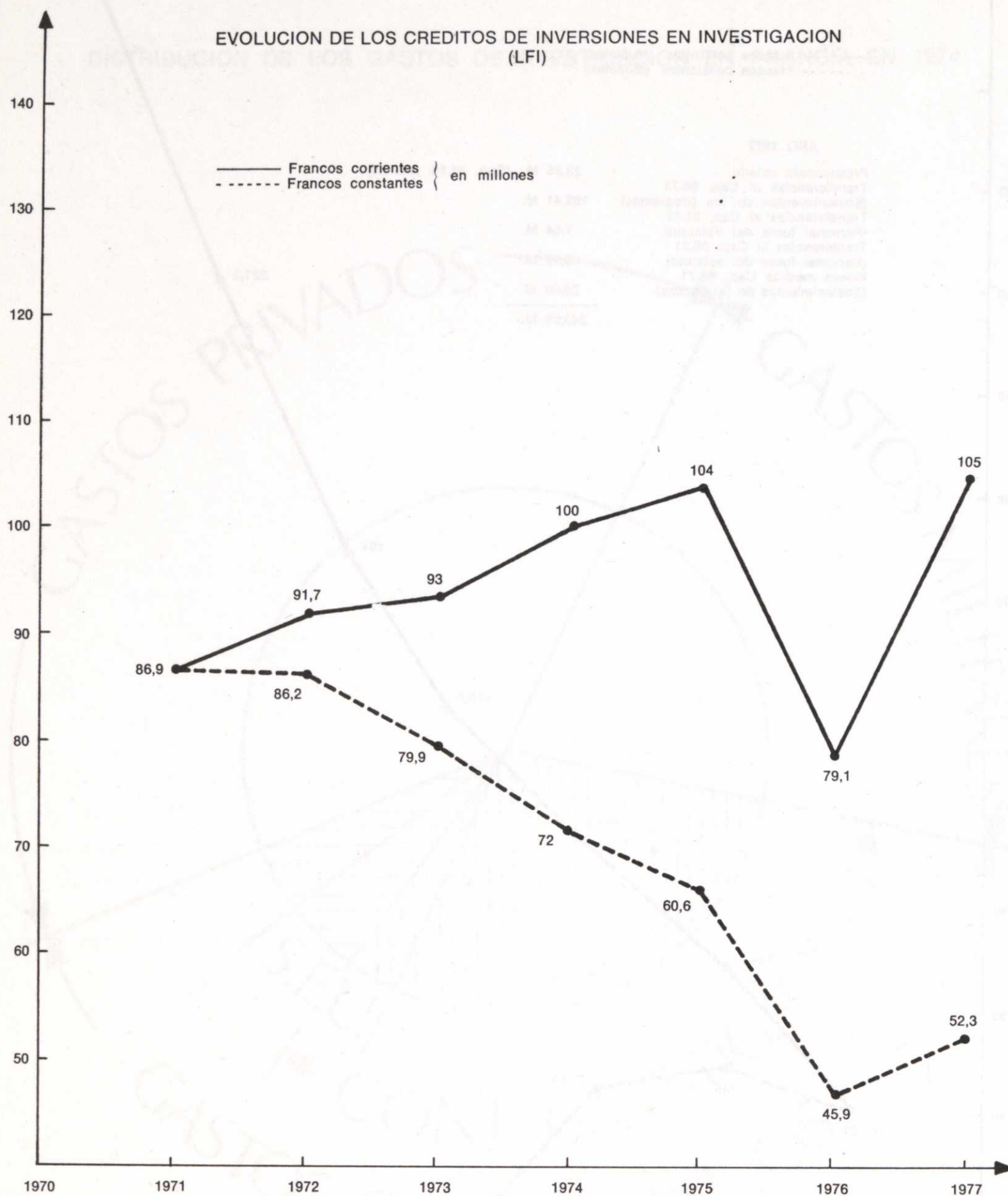


FIGURA 13



Año 1977
 Presupuesto 105 M.
 Cap. 56.10 14 M.
 Cap. 66.71 91 M.

(No están comprendidos 25 M. del Cap. 66.71 para apoyo de programas, que están incluidos en el cuadro "Funcionamiento de la Investigación").

Otros estudios

LA FILOSOFIA Y LA PROSPECTIVA DE LA EDUCACION ANTE EL PROBLEMA DE LOS FINES (I)

Ernesto GONZALEZ GARCIA

Las palabras, prisión y expresión de las ideas, suelen correr la misma suerte que estas: pasan de moda, envejecen, mueren. Unas pocas mantienen una fortuna alternante, desaparecen y de nuevo vuelven a aparecer mostrando nuevas facetas de un contenido antropológico permanente. Algo así le ocurre a la «Filosofía de la Educación». En una época marcada por la tecnoestructura, tiende a destacarse los medios sobre los fines, la cantidad sobre la calidad, y en definitiva, la praxis sobre la teoría. En tales condiciones resulta poco significativo hablar de Filosofía de la Educación y se la suele sustituir por las «ciencias» de la educación: Política, Economía, Psicología, Sociología de ..., las cuales son susceptibles de una investigación operativa y de unos resultados pragmáticos verificables. En todo caso se alude tímidamente a los aspectos generales de la educación con disciplinas tales como «Introducción a las Ciencias de la Educación», «teoría» y últimamente «Prospectiva de la Educación». Es frecuente encubrir o enmascarar una cierta filosofía en cada visión prospectiva del acontecer educativo y a la inversa: se presenta como filosofía lo que no es sino un escenario de posibilidades alternativas.

1. LOS SUPUESTOS IMPLICITOS DE LA PROSPECTIVA

En momentos en que las «ciencias» tienen un merecido prestigio es obligado buscar una orientación y una apoyatura científica de lenguajes, métodos, medios y técnicas para todo tipo de investigaciones. Ello lleva consigo un riesgo: la absolutización del método hipotético-deductivo, como única fuente válida de conocimientos, y la extrapolación de un saber necesariamente circunscrito a un campo determinado —preso en la red de su propio lenguaje— a un metalenguaje de otro nivel superior para el que no está epistemológicamente legitimado. En última instancia se trata del salto pseudocientífico, tantas veces denunciado por Unamuno, como paso de la ciencia al cientifismo.

Pocos campos más abonados a la reflexión filosófica acerca de los fundamentos que la educación; síntesis de teoría y praxis, de ciencia y arte, de acción

y de contemplación, de problema y de misterio. La Filosofía de la educación debe ser el instrumento crítico y liberador de supuestos que permita a cada uno un análisis en profundidad de las posibilidades y limitaciones de este constante hacerse humano del hombre, en que consiste esencialmente la educación. La historia de la pedagogía nos revela de inmediato que hemos pasado de un horizonte retrospectivo en el que el ideal educativo estaba encarnado en el pasado, a una perspectiva presentista determinada por las preocupaciones del momento, de opciones constantes e inmediatas, para los que, por su novedad, apenas sirve la experiencia del pasado. La velocidad del cambio es justamente la que nos ha introducido en la búsqueda de una visión prospectiva, anticipatoria, que permita tomar decisiones antes de que sea demasiado tarde. Es así como la Prospectiva se ha puesto de moda y amenaza con convertirse en la gran dictadora (o facilitadora, según se mire) de las opciones futuras de la educación de la humanidad. De suyo la educación es prospectiva; opera necesariamente con la dimensión del futuro: se educan hoy los hombres que van a configurar el mañana.

1.1. El supuesto del cambio permanente

La prospectiva educativa parte del supuesto de la relatividad de los fines a cada situación histórica y a cada época: busca las coordenadas del mañana porque supone que van a ser distintas de las de ayer y de hoy.

A diferencia de lo que ocurría en la Edad Antigua o en la Edad Media, donde el pasado se introducía en el presente y se repetía en el futuro, la modernidad, por obra de un cambio crecientemente acelerado, acepta que, evidentemente, la sociedad futura exigirá unas condiciones y unos valores inéditos para la formación de sus miembros.

Tal supuesto, por lo pronto, choca con las ya antiguas manifestaciones educativas de una filosofía rígidamente perennialista que hace emanar el ideal educativo universal de la concepción de un hombre supuestamente modélico, acríticamente aislado de sus coordenadas socio-culturales.

El pasado —las épocas llamadas «clásicas»— aparece aquí sobrevalorado respecto del futuro y más próximo al mundo de los valores absolutos. La Pedagogía de los valores absolutos no puede ser útil para la elaboración de una teoría de la educación, pues ésta, se basa en la hipótesis de que la «verdadera» vida del hombre es su existencia concreta y cambiante, y de que el futuro, no el pasado, representa la perspectiva operable y auténtica de la vida humana.

La pedagogía socialista y existencialista han puesto especial énfasis en los aspectos concretos del quehacer humano, enmarcado siempre en una matriz social. «La convicción de que la labor educacional ha de basarse en la demostración de "valores perennes" carece totalmente de fundamento, por cuanto la formación del hombre no puede abstraerse de la realidad social concreta en el marco de la cual discurre la existencia humana... La llamada educación del "hombre eterno" no tiene ningún valor educacional para los pedagogos socialistas puesto que ignora el terreno de la vida y de la responsabilidad humanas: el único terreno donde se realizan las conquistas y las derrotas, el crecimiento y la decadencia» (1).

(1) BOGDAN SUCHODOLSKI, «Tratado de pedagogía», Ed. Península. Barcelona, 1973, pp. 177 y ss.; 271 y ss.

1.2. Relativismo y relatividad

Sin embargo, la relatividad implícita en la investigación prospectiva aparece, en no pocos casos, como relativismo no menos acrítico. ¿Por qué la educación ha de responder ciega y fatalmente a las exigencias previstas de la futura sociedad? ¿No cabe hablar, recíprocamente, de las exigencias, aunque sean formales, en la formación humana del hombre para que éste no deje de ser tal?

En una acción educativa —entendida no como la mera enseñanza institucional propia del subsistema educativo, sino como fenómeno antropológico fundamental— es evidente que se ha de responder a los postulados de la sociedad futura a la que cada individuo deberá adaptarse no menos que a las instancias intrínsecas del proceso personalizador y humanizador que exige también un mínimo de condiciones sociales adecuadas. Pautas de comportamiento, actitudes, valores y creencias son relativos a cada época y a cada sociedad. Pero el relativismo histórico y cultural es un hecho que más bien que ocultar revela la soberanía multiforme de los acuciantes deseos de liberación, que, de derecho, caracteriza a la especie humana y configuran y explican la «realidad social concreta».

Junto al interrogante, ¿qué pide la sociedad a la educación? —cuya respuesta incumbe en buena medida a la prospectiva—, habrá de hacerse también la pregunta ¿qué pide la educación a la sociedad?, que deberá responder la Antropología y la reflexión filosófica. Un entorno social deshumanizado impide de raíz el alumbramiento del mundo de los valores. Desconocer estas limitaciones lleva consigo el riesgo, muchas veces consumado, de sustituir la «tiranía» de las concepciones filosóficas de la educación, por el dogmatismo de unas anticipaciones prospectivas que, a diferencia de las anteriores, se presentan sin plantearse siquiera la explicitación responsable de sus propios fundamentos. Destrás de cada visión prospectiva existe una filosofía, que no por ignorada deja de condicionar eficazmente sus resultados. Comparense, a título de ejemplo, las alternativas «científicas» propuestas por los futurólogos norteamericanos y las previstas sincrónicamente por los planificadores rusos. Las primeras crecen en el subsuelo complejo de las premisas del capitalismo, auspiciadas por un pragmatismo consumista, mientras que las segundas se apoyan decididamente en la determinación marxista de la historia.

Además de las diferencias emergentes desde visiones del mundo distintas que configuran los dos grandes bloques ideológicos, hay que contar con el relativismo y subjetivismo del punto de vista de cada investigador. Aunque el lema de la serie «Futurable» reza: «Chaque essai représente le vues propres de l'auteur, et ces vues se rapportent à ce qui lui paraît le plus probable, ne sauraient être prises pour l'expression de ses vœux». Sin embargo, como apostilla Aranguren, este claro deslinde este «vues» y «vœux» no es siempre fácil. El cultivador de la previsión, por muy científico que sea, es siempre un hombre con sus prejuicios, sus deseos, sus preferencias, sus valores, los cuales, dándose él cuenta o no se introducen en su investigación e influyen en ella (2).

La prospectiva pretende delinear las principales tendencias que pueden producirse con mayor probabilidad y sus efectos fundamentales. «Es siempre y necesariamente una reflexión ideológica sobre el futuro. El que utiliza la prospectiva lo hace desde una determinada ideología a la luz de un determinado

(2) «La comunicación humana», Ed. Guadarrama. Madrid, 1975, pp. 213 y ss.

cuadro axiológico, cuyo sistema implícito de valores es necesario desentrañar» (3).

Al proyectar los posibles futuros alternativos se perfilan complejos escenarios de tendencias concurrentes hacia unos determinados objetivos, que no sólo describen «como va a ser», sino implícitamente «como debería ser» con vista a la ulterior toma de decisiones. Ahora bien, desde el momento que mentamos términos tales como fin, meta, objetivo, o valor traspasamos irremisiblemente las barreras de la ciencia para adentrarnos en el análisis axiológico y la explicitación de fundamentos (4).

Los fines en la educación se entienden siempre en función de las ideologías vigentes, o más exactamente, como consecuencia de una determinada concepción del mundo y del hombre. La historia de la educación lo demuestra elocuentemente (5). Desfilan sucesivamente las tablas de objetivos prioritarios que albergaban en cada momento la pretensión de absolutez y eternidad y que en el siguiente caen de nuevo suplantados por otros no menos ingenuamente ambiciosos. Y es que los valores educativos específicos no pueden separarse de la historia de cada época y de la realidad social concreta en el marco de la cual discurre la existencia humana. El sistema educativo es como es y refleja la filosofía peculiar de los que lo crean, imponen o mantienen, poniendo de manifiesto una vez más, la relación indisoluble entre la educación, las instituciones educativas y la filosofía subyacente a ambas (6). Así pues, cabe concluir que las relaciones entre la filosofía de la educación y la prospectiva no son simétricas, ni superponibles las funciones de una y otra.

Las pretensiones metodológicas de la prospectiva actual de ser «estrictamente científica y de ninguna filosóficas» —ni como filosofía de la historia ni como proyección al porvenir de la pasada historia de la filosofía— se ven enmascaradas por supuestos básicos que la desbordan y de los que epistemológicamente no puede hacerse cargo. La reflexión clarificadora de fundamentos que asume la filosofía debe problematizar críticamente los supuestos de aquella, poniendo de relieve ante todo la gran limitación de la previsión científica, que reduce de forma simplista la historia y quiere representar la densa realidad humana con unas pocas variables de carácter operativo.

2. NACIMIENTO y DESARROLLO DE LA PREVISION CIENTIFICA

Anticipar de alguna forma el futuro es tarea connatural al hombre. Necesita preveer para proveer sus necesidades. A esta exigencia responde en gran medida la dimensión providencialista de todas las religiones. Los primitivos, dentro de un pensamiento mítico, realizaban «previsiones» a base de augurios y adivinaciones mágicas. El desarrollo del pensamiento lógico va sustituyendo las adivinaciones precientíficas por predicciones racionales. «La idea de previsión va

(3) VID. BERTRAND SCHWARTZ, «L'éducation demain», Aubier Montaigne. París, 1973, pp. 330 y ss.

(4) JEAN TINBERGEN y STEFAN JENSEN, «Prospectiva y futuro de la educación», Fundación Europea de la Cultura. Amsterdam, 1970. I.C.C.E. Madrid, 1975. «Toda planificación, y también la prospectiva, se basa en un sistema de valores explícitamente expresados en algunos casos, pero sólo implícitamente con más frecuencia. Puesto que las autoridades nacionales son comunmente las instituciones más poderosas, son éstas las que apoyan los planes nacionales. Al formular estos planes los gobiernos tienen en cuenta los valores preferidos de la población», p. 21.

(5) VID. JHON S. BRUBACHER, «A history of the problems of education», Ed. Mc Graw Hill, 1966.

(6) VID. GOMEZ ANTON, «Educación e ineficacia», Ed. Eúnsa. Pamplona, 1974, pp. 30 y ss.

implícita en la propia dinámica del saber científico (*savoir pour prévoir, prévoir pour pouvoir*)» (7).

Sin embargo, la aparición sistemática y autónoma de la investigación prospectiva se produce en nuestros días. Antes apuntábamos que la creciente velocidad del cambio ha llevado a la época actual a una notable y no siempre esperanzada preocupación por el futuro. Ya nos hemos dado cuenta de que es el resultado de nuestras acciones y decisiones presentes y que, por ello no podemos esperarlo pasivamente sentados en el dintel de la puerta, sino que es necesario construirlo e incluso, añade Louis Armand, inventarlo.

Hasta hace muy pocos años —escribe el futurólogo soviético Igor V. Bestuzhev-Lada, autor del expresivo artículo: «Evitemos entrar en el futuro a ciegas»— al hablar de previsión se pensaba sobre todo en los procesos y fenómenos espontáneos que no se pueden plantear ni regular (previsión meteorológica, sismología, etc.). En cambio, hoy se emplea este concepto cada vez más en relación con los fenómenos que se pueden planear y regular (aspectos sociales de la ciencia y la tecnología, relaciones sociales, planificación urbana, educación, servicios sanitarios, organización del estado, estructura jurídica y política, relaciones internacionales, temas militares, evolución de las grandes zonas de nuestro planeta y conquista del espacio)» (8).

A las primeras prospecciones militares de la segunda guerra mundial sucedieron las previsiones acerca de la evolución de los problemas económicos. Para Gaston Berger y los primeros «padres» de la nueva ciencia, las prognosis económicas, tecnológicas y científicas aparecían como las más controlables. No en vano la economía, dentro del área de las ciencias humanas se sirve de lenguaje matemático como ninguna otra y permite la mayor univocidad. No hay que olvidar, sin embargo, la influencia del economicismo marxista y de la determinación dialéctica de la historia. El presente está cada vez más unido al futuro especialmente para los socialistas cuya economía y desarrollo social están sujetos a la planificación (planes quinquenales rusos, economía centralizada...). El futuro deja de ser una realidad que se espera, se sueña o se profetiza para convertirse en una realidad que se constituye y desde cuya atalaya se reconduce al presente. Para los marxistas la futorología realizada sobre los supuestos capitalistas del «laissez faire» es inconsecuente y contradictoria. «En la pedagogía burguesa el futuro es imprevisible y lo único que se puede hacer es adiestrar al joven en el gran patrimonio clásico de la humanidad, demostrativo de la «esencia duradera del hombre», propio de los modelos de la tradición humanística. La formación de la joven generación en base a previsiones de futuro implica el inculcar de un modo arbitrario una ideología arbitraria, lo cual constituye más un dogma que una educación. Si, para evitar este escollo, se abandona al educando a la manifestación libre y espontánea de sus propias fuerzas —ausente la orientación consciente y responsable del educando y el compromiso del educador en la conducción de los jóvenes— la inseguridad y la frustración le acechará a la vuelta de la esquina (9).

Lo cierto es que hoy no menos los países capitalistas que los socialistas están pasando de la prospección tecnológica y científica, que antes parecía más subceptible de prospección cuantitativa, a la estimación probabilística

(7) J. L. ARANGUREN, O. C. p. 210.

(8) El Correo de la U.N.E.S.C.O. Abril, 1971. Año 34.

(9) BOGDAN SUCHODOLSKI, O. C. Capítulo 7.º, especialmente pp. 63, 70 y 73.

de la verosimilitud de otros cambios cualitativos más complejos, que incluyen además actitudes, valores y formas de comportamiento.

A partir de la segunda guerra mundial, con fuertes dotaciones económicas y equipos interdisciplinarios surgió en Estados Unidos al amparo de la Fundación Ford la Rand Corporation, modelo de las sucesivas instituciones especializadas en promover nuevas ideas («think Factories»). Actualmente existen múltiples centros especializados en la prospección científica del futuro, repartidos principalmente por Estados Unidos, Europa, Unión Soviética y Japón (10). Citemos a título de ejemplo los siguientes: además de la Rand Corporation destacan en Norteamérica los trabajos de Hudson Institute, donde lleva a cabo sus investigaciones Hermann Khan, amén de multitud de otros centros vinculados a empresas privadas dedicadas especialmente a la prospección tecnológica y a la evolución de mercados.

En la República Federal de Alemania funciona, fundada por Robert Jungk, la sociedad de futurología; además de otras instituciones tales como el Centro Berlínés de Investigación del Porvenir, y el Instituto para la Investigación de las condiciones de vida del mundo técnico-científico, dependiente éste último de la Max Planck y dirigido por el conocido físico y filósofo Friederich von Weizsacker que ha realizado importantes previsiones en el área social y tecnológica.

Citemos en Inglaterra las conocidas aportaciones de Ronald Brech y de Erich Jantsch y el «Britain 1984».

Por iniciativa de Gastón Berger existe en Francia, a partir de 1957 el «Centre d'Etudes Prospectives» y el equipo de Bertrand de Jouvenel que publican la colección «Prospective» y la serie «futuribles».

En la década de los 50 se constituyó en la Unión Soviética una vasta organización en torno al Consejo Estatal de Economía para la planificación nacional a largo plazo y en estrecha colaboración con el Comité Estatal de Planificación («Gosplan»).

Asimismo en el Japón funcionan múltiples instituciones coordinadas por la Asociación japonesa de Futurología.

En Italia, un grupo de personalidades de distintas procedencias, presididos por Aurelio Peccei fundaron en 1968 el Club de Roma, con sede oficial en Ginebra. Reúne en su composición un número limitado de educadores, científicos, hombres de empresa, humanistas y empresarios procedentes de una treintena de países. Sus dos primeros informes, «Los límites del crecimiento» y «La humanidad ante la encrucijada» han levantado polémicas controversias y un extraordinario interés.

El tercer gran informe que de forma restringida acaba de darse a conocer en la Reunión del Club en España (Madrid, julio de 1976), está elaborado por el Dr. Alexander King, presidente de I.F.I.A.S. (Federation of Institutes of Advanced Study, creado por iniciativa de la Fundación Nobel y con sede en la Nobel House, de Estocolmo), y se titula «El Estado del Planeta». El Club de Roma ha venido marcando en sus últimos trabajos un giro desde los problemas tecnológicos hacia los aspectos sociológicos, culturales y educativos, insistiendo cada vez más la naturaleza global de las tendencias y el destino común de la humanidad.

(10) Cfr. especialmente M. CALVO HERNANDO, «Presente y futuro de la prospectiva»; primer Simposio de prospectiva. Barcelona, mayo, 1974. Del mismo autor, «La vida del año 2000», Ed. Doncel. Madrid, 1976. ROBERT JUNGK y otros, «La humanidad del año 2000». Caracas. 1970.

En España viene preocupando también la necesidad de encarar el conocimiento y estudio del futuro de una forma sistemática. A lo largo de la formulación de los Planes de Desarrollo se echó de menos la existencia de un organismo dedicado expresamente a la reflexión prospectiva, y en buena medida esta ausencia de previsiones sistemáticas explican la falta de adecuación de los mismos. Sin embargo, existe un extraordinario interés por esta problemática. Se han publicado y divulgado rápidamente los trabajos de Herman Khan y Antony J. Wiener y otros como el «shock del futuro» que, aunque menos fiables por falta de técnicas prospectivas rigurosas, se convirtieron enseguida en auténticos «Best Seller». Refiriéndonos al área educativa, el Seminario Internacional de Prospectiva (11) organizado por el Ministerio de Educación y Ciencia y la U.N.E.S.C.O. en 1971 en el antiguo C.E.N.I.D.E. (actual I.N.C.I.E.), reunió en Madrid a los principales expertos en la materia y colaboró decisivamente a la difusión de las inquietudes por el futuro de la educación y la educación del futuro.

En mayo de 1974 se celebró en Barcelona, promovido por el Club de Dirigentes de Marketing, la Joven Cámara y el Club de Amigos de Futurología de Barcelona, el «Primer Simposio de Prospectiva», con participación de destacados ponentes nacionales y extranjeros, y en cuya declaración de intenciones y temario figuraba explícitamente la creación en las élites dirigentes de una mentalidad prospectiva y la promoción de Institutos de Investigación. Dos meses más tarde se reunía en Benidorm el Congreso Mundial de la I.S.A. (International Schools Association) para reflexionar acerca de la educación en el horizonte del año 2000, especialmente en lo referente a organización y curriculum. Finalmente, en este mismo año de 1976 ha cristalizado esta sentida inquietud por el futuro con la creación del Instituto Nacional de Prospectiva, dependiente del Ministerio de la Presidencia del Gobierno, llamado a llenar esta gran laguna de nuestro país en la previsión sistemática del futuro.

3. ALGUNAS CONCLUSIONES PROSPECTIVAS A CERCA DE LA EDUCACION

Por lo que llevamos dicho es fácil comprender que el status epistemológico de las previsiones prospectivas no permiten, ni quizás puedan permitir en el futuro, hablar de ciencia en sentido estricto. Los supuestos ideológicos de los que se parte influyen y modifican los resultados. Frente a las computaciones cuantitativas y exotéricas de algunas instituciones americanas, se sitúan las previsiones marcadamente ideológicas, especialmente en la educación, de la planificación soviética. Europa podríamos decir que ocupa un puesto intermedio (12). En todo caso el valor y el significado de tales proyecciones depende siempre del contexto social desde el que se interpretan. Por ello resulta difícil extrapolar marcos de referencias generales, especialmente en un terreno propicio a consensus cambiantes, creencias y valores, como es la educación. Con riesgo de simplificar intentaremos destacar algunas tendencias más probales y comúnmente aceptadas en el ámbito de las previsiones educacionales.

(11) «Seminario Internacional de Prospectiva», Ministerio de Educación y Ciencia, Servicio de Publicaciones. Madrid, 1972.

(12) VID., especialmente O. C. de JEAN TIMBERGEN y STEFAN JENSEN y otros informes de la Fundación Europea de la Cultura. Amsterdam, Holanda, y O.C.D.E., «The teacher and educational chance: a new rol». París, 1974.

¿Cuáles son las características previsibles de la sociedad del futuro? ¿Qué tipo de educación exigirá o posibilitará? ¿Qué profesores, centros y medios docentes, qué programas y materias? Casi todos los futurólogos están de acuerdo en concebir la sociedad futura (post-industrial o super-industrial), en el horizonte del año 2000, como una sociedad predominantemente de «servicios», caracterizada por el saber y la utilización del saber. Es la llamada «Learning society» (13) que tiende a la tecnificación e intelectualización creciente en todas las profesiones y a la consagración efectiva del tipo de trabajador altamente cualificado.

La consecuencia inmediata para el sistema educativo (que es, a su vez, un sub-sistema social) se evidencia en que tendrá que albergar a un número creciente de estudiantes en demanda de un mayor nivel de conocimientos.

¿Puede pensarse que las actuales instituciones educacionales, ya bastante manificadas, sean capaces, sin transformarse radicalmente, de albergar de forma productiva esa previsible avalancha futura? Ciertamente, NO.

Una segunda y no menos importante característica de la sociedad futura, será sin duda, la movilidad y el cambio acelerado que traerá consigo al menos las siguientes consecuencias psicológicas y pedagógicas:

- a) La inestabilidad y fugacidad de las relaciones humanas con la correlativa exigencia de una continua formación en la apertura a la comunicación con el otro.
- b) Inestabilidad emocional: el «shock del futuro» que demandará una renovada y eficaz educación efectiva.
- c) El cambio hace viejos antes a los viejos y jóvenes a los jóvenes. De aquí que se prevea un progresivo distanciamiento generacional favorecedor de la educación «horizontal» más que de la «vertical».

A pesar que en algunos de los escenarios proyectados, la función educadora no se resigna a asumir el papel de mecanismo de adaptación e integración social sino más bien de creación e innovación, parece poco probable que deje de ser feudataria de las características y de las necesidades apuntadas.

A cambio de estos condicionamientos es imprescindible que la futura sociedad ofrezca importantes oportunidades educativas. Jacques Bousquet (14) destaca, entre otras, las siguientes: más medios económicos para la educación, con la tendencia generalizada a la enseñanza gratuita e incluso retribuida para todos (si bien, se advierten en los últimos años lieros descensos en las inversiones globales relativos al sector, parece debido a situaciones coyunturales y a la convicción de la necesaria reforma del sistema educativo en orden a la optimización de su eficacia); tecnología educativa: máquinas y recursos didácticos para la facilitación del aprendizaje, enseñanza programada, ordenadores (C.A.I.), cine, T.V., videoprogramas, laboratorios de idiomas..., etc..

Todo ello puede liberar al profesor de las tareas repetitivas, meramente informativas y automatizables, dejando más tiempo para intensificar la relación educativa, mientras que al alumno le permitirá seguir una enseñanza individualizada, más en consonancia con su propio ritmo de aprendizaje.

(13) Cfr. R. M. HUTCHINS, «The learning society», Frederick A. Praeger, Inc, New York, 1968, y CARNEGIE COMMISSION, «Hacia una sociedad del saber», R. E. Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid, 1976.

(14) En O. C., Seminario Internacional de prospectiva, pp. 123 y ss.

Previamente las ciencias del comportamiento estarán en situación de ofrecer resultados concretos: nuevas precisiones psicológicas sobre el aprendizaje, la dinámica de los grupos, estimulaciones positivas en los procesos neuropsicológicos de cerebro, etc.

Potencialmente, al menos, dispondrá de más tiempo libre, cuyo disfrute posibilitará un ocio creador, susceptible de ser orientado a la gran tarea de todo hombre y de todo el hombre: la educación permanente.

Frente a las actuales concentraciones escolares en el espacio y en el tiempo, que se están mostrando inviables política, economía y pedagógicamente, se prevee la multiplicación de «nuevos» centros, y la reconversión de otros para la educación formal, incluyendo entre estos la fábrica y el hogar, los cuales, asistidos de la moderna tecnología (TV, videos, recursos audiovisuales ...), proporcionarán una información educativa generalizada y precisa, tendiendo a convertir a toda la sociedad en «matriz» intencionalmente educadora, y a suavizar las barreras entre escolarización y «des-escolarización». Por lo que a la dispersión temporal se refiere, la educación permanente aparece en un horizonte inmediato como la única solución pedagógica adecuada a un mundo en rápido devenir. Existen variados motivos para ello.

Antropológicamente resulta artificiosa la división de la vida humana en tres etapas: la niñez para aprender, la madurez para producir y la vejez para descansar. Hoy se manifiesta tanto más inconscientemente cuanto que ya no se puede aprender todo en la escuela o en la Universidad. Si queremos asistir «despiertos» al espectáculo cotidiano de un mundo en cambio sin navegar a la deriva, la única solución es la de convertirnos en «estudiantes» permanentes durante toda la vida. Siempre el hombre recibe estímulos y reacciona ante ellos; siempre —quíralo o no, sépalo o no— se educa o se maleduca, ¿por qué no reconocerlo y potenciarlo institucionalmente? Si la educación es el medio de alcanzar «la libertad de ser lo mejor de uno mismo», ¿por qué ha de circunscribirse a una sola etapa de la vida? La educación permanente hoy no es ya sólo una previsión o una esperanza, sino el real horizonte del quehacer pedagógico actual.

4. LAS EXIGENCIAS ANTROPOLOGICAS DE LA EDUCACION

Es evidente que la futura sociedad, tal y como se perfila desde el presente, pide a la educación actual que promueva unas determinadas actitudes para facilitar la necesaria adaptación social. Por su parte el proceso de desarrollo y promoción humana del hombre postula un mínimo de exigencias socioculturales sin las que esta tarea resulta imposible. El marco de las condiciones de vida del año 2000, que hemos simplemente bosquejado ¿permitirá el desarrollo y la optimación personal? Ante el «poder ser» factico y prospectivo ¿no cabe un «deber ser» antropológico y educativo? A las previsiones descriptivas van indisolublemente unidas las prescripciones axiológicas y normativas. Las ciencias de la Previsión, escribe Aranguren (15), no son nunca separables de las Ciencias de la decisión y suponen siempre un «salto volitivo». La educación busca un mundo mejor para hombres mejores eligiendo la mejor de las alternativas posibles.

(15) O. C. p. 215.

Ahora bien, ¿en función de qué criterios elegimos desde una situación presente, los valores «mejores» para el futuro? ¿Quién nos autoriza a proyectar las vigencias actuales, reflejo de deseos y esperanzas personales o colectivas profundamente arraigadas y de condiciones socio-culturales concretas, como los objetivos deseables de las generaciones venideras? ¿No estaremos colonizando el futuro con nuestras aspiraciones, deseos y proyectos, los cuales, tal vez no sean los apetecidos de nuestros sucesores? ¿Han de ser las condiciones objetivas las que dicten sus leyes a la educación que propiciamos o más bien son las aspiraciones subjetivas las que han de decidir el futuro?

Ciertamente entre la absoluta indeterminación y el fatalismo se encuentra el juego dialéctico, de lo subjetivo y lo objetivo, lo individual y lo social, que constituyen el entramado dinámico de la existencia humana. La imprevisibilidad es una característica esencial del hombre en cuanto tal. Pero una indeterminación absoluta, impediría cualquier pronóstico, y haría la vida humana-individual y colectivamente— imposible.

Hay por lo menos, una triple perspectiva que permite proyectar y postular un mínimo de exigencias pedagógicas de cara al futuro.

a) Las constantes antropológicas de la especie: aún suponiendo que la más venerable tradición es hoy el cambio, aparece como denominador común en todas las variaciones la suprema e insobornable tendencia del hombre a trascenderse a sí mismo, superando las fatalísticas limitaciones de la instintualidad animal. Desde la expresión del mito adámico hasta nuestros días, la aspiración prometeica de sobrevivir y realizarse cada vez más plenamente aparece como el motor secreto de la Historia. La utopía del progreso indefinido se impone de una u otra forma en todas las épocas. Lo que ocurre es que en nuestros días ha hecho crisis el mito del progreso desarrollista y se habla ya de los «límites del crecimiento» y de «la humanidad en la encrucijada: no hay futuro para la «sociedad de consumo» y el porvenir inmediato ha de alumbrar perspectivas basadas en el despliegue de las inéditas potencialidades interiores del hombre y en sus inagotables recursos culturales y morales. Dominada la naturaleza mediante la ciencia y la técnica, el individuo necesita ahora ser su dueño y no su esclavo. La educación se revela como el gran medio para reordenar jerárquicamente el desarrollo cuantitativo y de bienestar material hacia metas superiores de libertad, dignidad y solidaridad humanas. Al hablar de «la calidad de la vida» se está mencionando implícitamente aspectos meta-científicos que tienen que ver necesariamente con consideraciones filosóficas y antropológicas.

b) Desde las circunstancias presentes, y en evidente relación con las constantes históricas, el análisis reflexivo de necesidades más sentidas y de las aspiraciones más profundas del hombre actual, permite también postular determinadas exigencias educativas o determinadas rectificaciones de rumbo a las que la futura sociedad deberá responder. Al fin de cuentas el porvenir surge cada vez más de las determinaciones presentes y se fragua previamente aquí y ahora. El futuro en gran medida depende hoy de los *actuales* «hombres de futuro».

La sociedad futura ¿puede considerarse como el más adecuado entorno a la maduración personal? ¿Dónde terminan las posibilidades humanas de adaptación al cambio? Para el despliegue de determinadas dimensiones antro-

pológicas fundamentales se necesita ocio, quietud y sosiego. Ni biológica ni psicológica, ni culturalmente se puede forzar el ritmo de los procesos madurativos. Una sociedad cerrada en los cada vez más rápidos procesos de producción y de consumo no tiene futuro. La rebelión del estamento juvenil —el que justamente debe llevar el futuro en la «médula de sus huesos»— es un síntoma elocuente. «Una sociedad sometida a un proceso de cambio tan vertiginoso como el que se prevee para el año 2000, corre el grave riesgo de volatizar el sistema de hábitos adaptativos y de vigencias morales que constituyen el soporte fundamental de la salud psíquica de todo el grupo humano. Una desorientación vital profunda afectará a esa sociedad futura si no logra frenar su tiempo histórico, o si no acierta con un procedimiento para disociar los cambios técnicos de sus repercusiones psíquicas y de estabilidad moral. Este, creemos, podría ser uno de los puntos que atrajese la atención de los educadores del futuro: la evitación del «shock», la eliminación de los graves efectos secundarios, anomizantes, que hasta ahora parecen comportar los desarrollos excesivamente rápidos (16). En definitiva, parece obligado buscar una nueva actitud vital que deje de tener por metafísica a la técnica y conjugue la velocidad del progreso material con el reposo psíquico necesario para la seria maduración del ser humano, y, en última instancia, para el mantenimiento de la propia identidad personal.

Dentro de esta perspectiva debemos aludir al menos, a un imperativo específico de importancia creciente en la futura educación: el sentido crítico. El hombre contemporáneo se encuentra sumergido en un mar de estímulos que le bombardean por doquier. Los medios de comunicación de masas, especialmente la televisión, amontonan un caudal de información inconesa, cuyo único lazo de unión es justamente su carácter de «noticia». Ante este panorama abrumante el individuo que quiere autopoerse, desalienarse y ser dueño de sus propias decisiones necesita ante todo formar un criterio, saber elegir. No otra cosa es la capacidad de crítica. Ahora bien, los actuales medios audiovisuales, efecto y causa de esta sociedad embalada, están creando un nuevo tipo de cultura, la «cultura de la imagen», cuya importancia en la configuración futura de la humanidad resulta decisiva. «Dentro de la galaxia de Gutenberg —como diría Mc Luhan— el hombre sabía ejercer la crítica; y el medio de comunicación le favorecía, pues permitía al lector establecer una distancia, una pausa, entre la información y la inteligencia, la cual, una vez objetivado el mensaje, lo aceptaba o rechazaba. Pero en los nuevos instrumentos de comunicación de masas, la imagen sustituye a la explicación; transmite un conocimiento directo y global opuesto al conocimiento discursivo y progresivo de la palabra. El nuevo medio de transmisión —la imagen— no es mediato, como la palabra, sino sintético, y produce un pensamiento fundamentalmente emotivo e intuitivo, fruto de sus diversas asociaciones que parecen poseer una fuerza más indiscutible que las demostraciones racionales y reflexivas, de las que carece (17).

El slogan Maclukiano de que «una imagen vale por mil palabras», debe ser interpretado en este contexto: en un mundo conmovido por el huracán del

(16) J. L. PINILLOS, *Revista de estudios sociales*, núm. 1. Enero-abril, 1971.

(17) J. A. IBAÑEZ MARTIN, «El sentido crítico, objetivo de la educación contemporánea», *Revista de Filosofía* núm. 108-111. Enero-diciembre. Madrid, 1969. Véase asimismo el estudio del mismo autor acerca de los objetivos de la educación en la sociedad científico-técnica: «Hacia una formación humanística», Herder. Barcelona, 1975.

cambio, la imagen —sincrética, condensada, fulminante, emotiva e intuitiva— se convierte necesariamente en el vehículo fundamental de la comunicación. Los otros tipos de pensamiento: el reflexivo, filosófico y sapiencial ¿van a tener cabida en futura contextura mental de los actuales «niños televisivos» que son casi todos?

c) La perspectiva axiológica exige, finalmente una consideración más amplia del contexto de la nueva sociedad.

5. LOS VALORES EN LA EDUCACION ACTUAL

El ámbito de la existencia humana —la cultura— está determinada por la presencia de unas vigencias imperativas, de suyo estimables, que invitan de derecho a su realización. Es el mundo teleológico de los valores, los cuales permiten a la persona humana trascender el nivel de la determinación física y proyectarse libremente en el horizonte de la moralidad.

Pocos campos más abonados a la reflexión axiológica que el de la educación. El quehacer educativo está siempre apuntando, consciente o inconscientemente, hacia un horizonte de valores: educar significa, de una u otra forma optimizar las potencialidades de la persona. Ahora bien, lo «optimo», lo «mejor», o sencillamente lo «bueno» son expresiones consensuales de valoraciones positivas y describen o prescriben conductas estimables, dignas de admiración y de realización.

El concepto y el término valor es, sin embargo, ambiguo o al menos polisémico: valor del soldado, la evaluación de un alumno, devaluación del dinero, el valor de los productos de mercado, y el valor de la justicia o la justicia como valor son evidentemente cosas distintas.

Al hablar de educación nos referimos naturalmente a los valores en un sentido estrictamente cultural, como metas cargadas de sentido que de suyo son atractivas, dignas de estimación y realización.

El campo de los valores se puede estudiar desde muchas perspectivas: económicas, políticas, sociales o puramente axiológicas. Esta última es la que ahora nos interesa. La axiología o filosofía de los valores está representada en la Historia del pensamiento occidental principalmente por el filósofo alemán Max Sheler. Para Sheler el valor es un ser en sí ideal, objetivo, independiente del sujeto que lo valora. Los valores son los fines, las metas, los objetivos últimos de suyo apetecibles y estimables.

INGRESO EN LAS FACULTADES Y ESCUELAS TECNICAS SUPERIORES

Luis CORDERO PASCUAL*

ANALISIS DE LOS ALUMNOS MATRICULADOS EN ENSEÑANZA OFICIAL DURANTE EL CURSO 1974-75

El estudio de las corrientes de ingreso en la Universidad tiene gran importancia por ser uno de los factores fundamentales y decisivos en orden al futuro de la población universitaria. La evolución cuantitativa de ésta viene determinada por los flujos de entradas y salidas en la Institución, flujos que se plasman esencialmente en las tres variables siguientes:

- a) Los matriculados por primera vez en primer curso, que forman el factor que se puede denominar positivo, de suma, en cuanto a su influencia en la matrícula universitaria.
- b) Los alumnos graduados que dejan la universidad por haber completado el ciclo formativo establecido.
- c) Los alumnos que abandonan antes de graduarse con unos estudios incompletos. Este flujo de salida junto con el de graduados constituyen el elemento de resta de la población escolar universitaria.

También ejerce una clara influencia en el volumen de matrícula en los centros el retraso en los estudios, por la consiguiente rémora que supone la permanencia de los alumnos en aquéllos, más años de los que componen el plan de estudios de la carrera correspondiente.

De la magnitud y evolución en el tiempo de los cuatro factores enumerados depende el crecimiento, estabilización o descenso de la población universitaria. En un sistema educativo equilibrado que alcance unos niveles de rendimiento aceptables, el factor más influyente es el de las entradas en el sistema, porque las salidas se producirían, por lo general, por la terminación de estudios y este dato está en función del anterior; las pérdidas por abandono o la retención en el sistema por retraso deben ser poco importantes bajo esta hipótesis. Esta no es la situación de la Universidad española actual en la que las estimaciones que se han formulado sobre ambos factores arrojan cifras muy importantes de alumnos que no concluyen la carrera y de alumnos que permanecen matriculados más años de los que corresponden al plan de estudios.

Sobre el primero de los fenómenos citados no existen datos muy precisos, sólo estimaciones basadas en el volumen de entradas y salidas en el sistema durante una serie de años y el segundo, la retención, se ha estudiado con mayor profundidad y arroja en el curso 1972-73 un 37 por 100 de alumnos retrasados sobre el total (1), el 10 por 100 de alumnos se ignora si están retrasados, por

* Economista. Estadístico del Ministerio de Educación y Ciencia.

(1) La Universidad española: datos para un problema. Joaquín Tena Artigas, Luis Cordero Pascual y José Luis Díaz Jares. Confederación Española de Cajas de Ahorros. Madrid.

no haber cumplimentado correctamente el impreso de matrícula en este punto concreto; sin embargo cabe pensar que la anómala contestación se deba, al menos en su mayoría, a que efectivamente han perdido algún curso. En cualquier caso, puede asegurarse que en torno a un 40 por 100 de la matrícula universitaria de Facultades y Escuelas Técnicas Superiores no cursa el año que le correspondería normalmente y hay que tener en cuenta que la determinación de los retrasos está hecha con un criterio muy generoso, incluyendo a cada alumno en el curso al que corresponda la asignatura más adelantada de las matriculadas, aunque sea una sola. Esto supone que, por ejemplo, un alumno con una asignatura de tercero y las restantes de cursos más atrasados, se le considere de tercer curso.

A consecuencia de la fuerte incidencia que tienen las tasas de abandonos y de retrasos, la salida normal de alumnos graduados es realmente pequeña, produciéndose, por tanto, un importante derroche de recursos. En un cálculo muy aproximado y con muchas reservas, puede estimarse que se licencian el 39 por 100 de los alumnos que empiezan los estudios en las Facultades y el 20 por 100 de los que los empiezan en las Escuelas Técnicas Superiores, basándose el cálculo en la relación establecida entre alumnos que terminan los estudios en un determinado año y los que los iniciaron cinco años antes. Este sistema es imperfecto, por cuanto puede haber y de hecho hay, muchos estudiantes que inician la carrera un año y la concluyen en más de cinco años, como se ha indicado al hablar de retrasos; esto hace que la relación real de graduados/ingresados sea más alta que la obtenida por el procedimiento descrito. Pero, en sentido contrario, no todos los graduados en un determinado año iniciaron la carrera cinco años antes, sino que habrá muchos que la concluyen con retraso y este factor hace que la relación real graduados/ingresados sea inferior a la obtenida. Puede suponerse que los dos factores descritos, que actúan en sentido opuesto, se compensen y el porcentaje de alumnos que consiguen la licenciatura, indicado anteriormente, al menos es aproximado a la realidad.

ALUMNOS MATRICULADOS POR PRIMERA VEZ

Hechos los comentarios anteriores en torno a la irregularidad con la que se comporta el sistema educativo español en su nivel universitario por la magnitud que adquieren los abandonos y los retrasos y, en consecuencia la suavización de la influencia ejercida sobre la matrícula total por las nuevas incorporaciones, procede, sin embargo, efectuar un análisis lo más profundo posible de estas corrientes de alumnos, al ser la fuente de que se nutre la población universitaria total.

Este análisis se va a centrar en los datos relativos al curso 1974-75, y se va a referir exclusivamente a los alumnos oficiales. Estas dos limitaciones, temporal y eliminación de la enseñanza libre, no parece que resten generalidad al análisis por cuanto las características de esta masa de estudiantes no han de variar mucho de un año a otro y, por otra parte, la mayoría de los alumnos libres en la universidad, lo son por problemas de incompatibilidad de asignaturas a causa de suspensos, ya que la Universidad Nacional de Educación a Distancia ha recogido a muchos de los alumnos que antes se matriculaban libres por no poder asistir a las clases.

En el curso 1974-75, las Facultades y Escuelas Técnicas Superiores tienen una matrícula oficial de 229.887 alumnos y de ellos, son nuevas incorporaciones

68.219; estos datos se refieren a todas las Universidades, excepto la Central de Barcelona, de la cual no se posee información. Los ingresos, representan el 30 por 100 de la matrícula total; si se tiene en cuenta que la mayoría de las carreras tienen un plan de estudios de cinco años de duración, si se tratase de un sistema educativo estacionario, esta proporción debería ser el 20 por 100, luego esa mayor cifra del porcentaje está indicando ya el carácter creciente de la serie de incorporaciones, cuya magnitud va a ser imposible calcular por falta de datos concretos y por ello hay que acudir a estos métodos indirectos. Si se tiene en cuenta, además, el volumen fuerte de retrasos, la relación entre entradas y los matriculados que deben permanecer en el sistema por cursar los estudios normalmente es aun superior al 30 por 100 que se ha obtenido.

De los 68.219 alumnos ingresados, 40.076 son varones y 28.143, mujeres; esta distribución, en valores relativos supone respectivamente, el 59 y el 41 por 100; en la matrícula total universitaria de Facultades y Escuelas Técnicas Superiores, los varones representan el 64 por 100 y las mujeres, el 36 por 100. La comparación entre ambas distribuciones proporcionales pone de manifiesto que prosigue la tendencia creciente en la incorporación de la mujer a la Universidad, puesto que en las nuevas matrículas, el porcentaje femenino es más alto que en la población total. Si se vuelve la vista atrás sólo diez años, se ve el paso enorme dado en este sentido, al saltar del 26 por 100 de mujeres en la matrícula oficial de 1964-65 al 41 por 100 citado en los incorporados en 1974-75. Con objeto de buscar la máxima homogeneidad se ha considerado la matrícula oficial del curso 1964-65, porque en la libre siempre es menor la proporción de mujeres.

Por Universidades, la proporción de mujeres entre los matriculados por primera vez se ajusta a la siguiente distribución:

PORCENTAJE DE ALUMNOS	UNIVERSIDADES
Del 45 al 50.....	Cinco: Complutense, Madrid-Autónoma, Salamanca, Santiago y Murcia.
Del 40 al 44,9.....	Cinco: Valladolid, Valencia-Central, Oviedo, Granada y La Laguna.
Del 35 al 39,9.....	Cuatro: Barcelona-Autónoma, Extremadura, Sevilla, Córdoba.
Del 30 al 34,9.....	Una: Zaragoza.
Del 25 al 29,9.....	Dos: Bilbao y Málaga.
Del 20 al 24,9.....	Una: Santander.
Menos del 10.....	Tres: Valencia-Politécnica, Barcelona-Politécnica y Madrid-Politécnica.

De los datos anteriores no se deduce prácticamente ninguna ley general excepto que las universidades politécnicas tienen una proporción de mujeres muy inferior a la que existe en las restantes; la de Valencia tiene 6,60 por 100, Barcelona 6,11 y Madrid, 2,50. Esta última es la única de las veintiuna universidades consideradas que presenta una proporción femenina entre las nuevas incorporaciones inferiores a la matrícula total, lo que significa una regresión en esta tendencia si bien puede ser simplemente coyuntural y referida exclusivamente a este curso.

La escasa proporción femenina en las universidades politécnicas demuestra que por diversas causas las mujeres no sienten especial atracción por las carreras técnicas; es posible que este fenómeno sea el que influya incluso en el puesto ocupado por la Universidad de Santander, al tener la Escuela de Caminos de la misma un importante peso relativo en el conjunto de su matrícula total. También es posible que hasta cierto punto, sea este fenómeno el que sitúe también en el otro extremo de la escala a las Universidades de Madrid, Complutense y Autónoma, y a las de Salamanca, Santiago y Murcia, puesto que ninguna de éstas cuenta entre sus centros con ninguna escuela técnica superior.

El 49,03 por 100 de los alumnos matriculados por primera vez en la Complutense son mujeres y el 48,45 por 100 de los correspondientes a la Autónoma. Esto supone prácticamente una igualdad total entre los dos sexos, máxime si se tiene en cuenta que en las edades de incorporación a la Universidad, la población española tiene en torno a un 51 por 100 de varones y un 49 por 100 de mujeres.

Por universidades, las diferencias relativas entre porcentaje de mujeres en los ingresados y en la matrícula total presentan oscilaciones de cierta magnitud; como antes se ha indicado, excepto la Politécnica de Madrid, en las restantes existe mayor proporción femenina en las nuevas incorporaciones que en la población universitaria total. Murcia, Salamanca, Sevilla, Valencia-Central y Valladolid son las Universidades que presentan el mayor avance, en tanto que Barcelona-Autónoma y Zaragoza prácticamente no experimentan variación en este aspecto. Al considerar esta evolución entre ambas variables no se observa ninguna ley general que permita deducir qué factores sociológicos, económicos o de otro tipo influyen en la evolución que puede detectarse detrás de las cifras analizadas, factores que podían forzar a que unas universidades situadas en determinadas zonas o determinadas características tuvieran una evolución más o menos lenta.

TITULO DE INGRESO EN LA UNIVERSIDAD

Se han considerado los diversos estudios previos o pruebas que habilitan para el ingreso en la Universidad: Curso de Orientación Universitaria, Curso Preuniversitario, Examen de Estado, examen para mayores de 25 años, título de grado medio, título de grado superior y otros. El preuniversitario y el examen de Estado son equiparables al COU y realmente representan canales de ingreso a extinguir; especialmente con el segundo ya no se presentan casi alumnos, por cuanto desde hace bastantes años se suprimió esta prueba, siendo sustituida por el curso preuniversitario que, a su vez, ha sido reemplazado por el COU en fecha relativamente reciente y esta circunstancia de proximidad temporal hace que todavía sea de cierta entidad el número de alumnos presentados con aquél.

La edad del ingreso es uno de los aspectos fundamentales del estudio sobre la población que llega a la Universidad y, por consiguiente uno de los que pretende tratar el presente trabajo; por ello, al analizar los títulos de ingreso, se han agrupado en un mismo apartado todos aquellos que suponen en los poseedores de los mismos una edad alta: examen de Estado, examen para mayores de 25 años y títulos de grado medio y superior. También ha sido decisivo a la hora de efectuar la agrupación el hecho de ser muy pocos relativamente los alumnos que se presentan con los mencionados títulos. De acuerdo con estas

consideraciones, en el siguiente cuadro figura el número de alumnos ingresados según el canal de acceso:

	NUMERO DE INGRESADOS			DISTRIBUCION PORCENTUAL		
	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total
Curso preuniversitario . . .	3.201	1.363	4.564	7,99	4,84	6,70
Curso de orientación uni- versitaria	32.339	24.099	56.538	80,69	85,63	82,73
Otros títulos de ingreso.	4.536	2.681	7.217	11,32	9,53	10,57
Total	40.076	28.143	68.219	100,00	100,00	100,00

Casi el 83 por 100 de los ingresados proceden del C.O.U. el medio más normal de acceso a los estudios universitarios; un 7 por 100 tienen el Curso preuniversitario, lo que supone que son alumnos retrasados y, por último, hay un 10 por 100 que han ingresado utilizando la vía abierta para los mayores de 25 años o tienen algún otro título medio o superior y, por consiguiente, en principio deben tener una edad superior a la normal de los procedentes directamente de bachillerato. Esta distribución parece bastante lógica porque es normal que en el actual sistema educativo el medio más utilizado para el ingreso sea el bachillerato con su curso posterior de preparación para la universidad —preuniversitario o C.O.U.— puesto que los otros canales suponen en realidad un camino que subsana la falta de unos estudios de bachillerato no efectuados en su momento, en el caso de los mayores de 25 años, la realización de una nueva carrera profesional, para los que tienen un título superior, o conseguir dentro de la misma rama profesional, para los que le tienen medio.

En los varones, el porcentaje de los ingresados con C.O.U. baja al 81 por 100, en tanto que en las mujeres sube al 86; por el contrario, los varones presentan una proporción más alta de alumnos procedentes del Preuniversitario, un 8 por 100. frente a un 5 por 100 las mujeres, y con otros títulos de ingreso los porcentajes son el 11 y el 10 para varones y mujeres, respectivamente. La situación descrita parece indicar que las mujeres ingresan en la universidad al terminar sus estudios de bachillerato en mayor proporción que el hombre; de ahí las diferencias de porcentajes que se presentan en C.O.U. y preuniversitario entre ambos sexos y también se aprecia número de mujeres relativamente menor que de hombres que quieran obtener otro título superior o que quieran pasar de la posesión de uno medio a la de uno superior.

Del grupo de «otros títulos de ingreso» se ha desglosado el número de alumnos que han accedido a la Universidad con un título medio: son 2.812, de los cuales 1.702 son varones y 1.110 mujeres. Estas cifras representan sobre los totales correspondientes del grupo en conjunto, el 39, el 38 y el 41 por 100, respectivamente.

Con el fin de ver hasta dónde los alumnos que ingresan con un título medio lo que pretenden es obtener el superior dentro de su profesión, se ha tomado como posible indicador de ello el número de los ingresados en las facultades de Ciencias Económicas y Filosofía y Letras y en las escuelas técnicas superiores por ser los tres tipos de centros en los que pueden continuarse, en cierto modo,

los estudios de las escuelas universitarias de Estudios Empresariales, Formación del Profesorado de EGB y Arquitectura e Ingeniería Técnica, respectivamente. Las cifras correspondientes son 164 en Ciencias Económicas y Empresariales, 1.175 en Filosofía y Letras y 500 en las escuelas técnicas superiores, 1.839 en total que representan el 65 por 100, casi dos terceras partes del total de los que han accedido con título medio. Parece pues aceptable la hipótesis de que una buena parte de estos alumnos efectivamente pretenden ascender dentro de la profesión elegida, aunque esto no se puede asegurar radicalmente por cuanto entre los mismos ingresados en estas facultades o escuelas puede haber algunos que con el título medio que poseen no sea precisamente el obtenido en la correspondiente escuela universitaria o en sus antecedentes inmediatos, escuelas de Comercio, del Magisterio o técnicas de grado medio.

Los ayudantes técnicos sanitarios para poder ingresar en los centros de enseñanza superior necesitan tener el bachillerato superior en virtud de la orden ministerial de 20 de enero de 1971; por tanto, la posesión del título de ayudante técnico sanitario, para cuyos estudios sólo se exige el bachillerato elemental, no habilita para ingresar en las facultades y escuelas técnicas superiores si no se posee, además, el bachillerato superior. Esta normativa es distinta de la que existe para los graduados en los centros enumerados en los párrafos anteriores; no obstante, se ha visto también el número de A.T.S. que han ingresado en las facultades de Medicina, 194, que representan el 7 por 100 del total de ingresados en la Universidad con título de grado medio. Toda la exposición anterior parte de la hipótesis de que los ayudantes técnicos sanitarios se han considerado como graduados medios al formalizar la matrícula de ingreso en la universidad. Siguiendo con la misma hipótesis, resulta que de los 2.812 alumnos que han accedido a las facultades y escuelas técnicas superiores con título medio, 2.033 lo han efectuado a Filosofía y Letras, Económicas, Medicina y Escuelas Técnicas Superiores, el 72 por 100 del total, y cabe suponer que la titulación poseída por estos 2.033 alumnos o por la mayoría de ellos está relacionada con la facultad o escuela técnica superior en la que han ingresado. Así, pues, se puede concluir que casi las tres cuartas partes de estos alumnos titulados medios buscan culminar la carrera profesional emprendida.

Por sexos, resulta que los 2.033 ingresados en las facultades y escuelas técnicas superiores enumeradas en los párrafos anteriores se distribuyen en 1.171 varones y 862 mujeres; relacionando éstos con los correspondientes totales de ingresados con título medio, resulta el 69 y el 78 por 100 respectivamente. Por tanto, la proporción de mujeres que tratan de llegar al título superior de su rama profesional es más fuerte que la de hombres; esta situación se produce por la Facultad de Filosofía y Letras donde es bastante más alto el número de mujeres que el de varones y por la de Medicina en donde también supera aquéllas a éstos, aunque en pequeña cuantía. Por el contrario en Económicas y en escuelas técnicas superiores las mujeres, presentan cifras muy bajas.

EDAD DE INGRESO

Es un dato muy interesante saber a qué edad ingresan los alumnos en la Universidad lo que permitirá apreciar el retraso que traen del bachillerato. Hasta ahora se ha hablado fundamentalmente de los retrasos y pérdidas que se producen dentro de la Universidad y se han efectuado cálculos más o menos ajusta-

dos que muestran si no de forma exacta, sí en orden de magnitud la gravedad del problema por el despilfarro de recursos que supone las carreras cursadas en más años de los del plan de estudios o las que quedan sin terminar, con unos conocimientos parciales y con unos cursos aprobados que no conceden ninguna titulación oficial.

Pero también puede ser grave el retraso sufrido en los niveles educativos anteriores al superior y especialmente en el bachillerato. De la estadística de acceso a la Universidad se va a deducir el retraso con que llegan a ella, pero no se podrán deducir las causas del mismo, bien porque han tardado en cursar bachillerato y C.O.U. más de los siete años normales, bien porque ingresaron en aquél con edad superior a la también normal.

Este análisis sólo tiene objeto para los alumnos procedentes del curso preuniversitario o del C.O.U. porque los restantes no tienen una edad concreta de acceso a la Universidad, al ser personas que llegan a ella después de haber hecho otra carrera superior o media, o tener más de 25 años y no poseer el bachillerato. Todos éstos inician estudios universitarios en un determinado momento por motivaciones diversas, pero no lo hacen dentro del esquema normal del sistema educativo que van siguiendo los alumnos que cursan la educación general básica, o la primaria antes, el bachillerato y el curso preuniversitario o el C.O.U. según los diversos planes de estudio.

Si bien en los cuadros correspondientes aparecen por separado los alumnos procedentes de preuniversitario y de C.O.U. para analizar la edad de ingreso, se van a considerar conjuntamente ambas series, por no tener objeto separarlas, entre otras cosas porque en la correspondiente al preuniversitario hay necesariamente error que es imposible detectar: dado el año que se suprimió el citado curso los más jóvenes ingresados en 1974-75 procedentes del mismo tienen que tener como mínimo 20 o 21 años. Por tanto, resulta que el total de alumnos a analizar es:

Varones	35.540
Mujeres	25.462
Total	61.002

De acuerdo con la legislación vigente, en el momento de iniciar los estudios de bachillerato los alumnos ingresados en la Universidad en el curso 1974-75, la edad normal de acceso a la misma es de 16 o 17 años, según que los cumplan después o antes de iniciarse el curso en octubre, puesto que la condición exigida para examinarse de primero de bachillerato era cumplir los 11 años durante el año natural en el que se verificase el examen.

Hay 16.887 alumnos ingresados con menos de 18 años, de los cuales, 10.377 son varones y 6.510 mujeres, que representan sobre los totales respectivos el 27,7, el 29,3 y el 25,6 por ciento; estos porcentajes son realmente significativos y manifiestan la escasa proporción de alumnos que llegan a la Universidad sin ningún retraso, poco más de una cuarta parte, existiendo una diferencia entre varones y mujeres, a favor de aquéllos, de algo menos del 4 por 100. En estas cifras hay que tener en cuenta, además que alguno de los alumnos de 17 años, ya estarán retrasados, si son de los que cumplen la edad después de octubre. Existe, por tanto, casi un 75 por 100 de alumnos que acceden a las Facultades y Escuelas Técnicas Superiores, procedentes de bachillerato, con algún retraso sobre la edad teórica de ingreso y esta cifra es ya muy grave porque a los años

de retraso que llevan hay que agregar los que van a acumular durante los estudios universitarios, que son también importantes como se ha indicado con anterioridad.

Con la misma metodología seguida hasta aquí, puede darse el número de años de retraso en el ingreso según los años de edad en el momento de realizarlo. Ahora bien, no se pueden considerar de la misma forma los alumnos que han perdido cursos en la enseñanza media y los que han empezado a cursarla con edad superior a la teórica, bien por circunstancias familiares, económicas, sociales, etc.; la distinción entre unas y otras es imposible con los datos que se poseen. Unicamente examinando las cifras del cuadro resumen en el que aparecen los alumnos clasificados por edades y teniendo en cuenta la posible capacidad de resistencia de un alumno para seguir con el bachillerato, el preuniversitario o el C.O.U., sin conseguir terminarlo, puede establecerse la hipótesis que la mayoría de alumnos hasta los 21 años ingresaron normalmente en la enseñanza media y se retrasaron en ella y una gran parte de los de 22 años y más la iniciaron con más de 10 u 11 años. De acuerdo con esta hipótesis pueden establecerse el siguiente cuadro.

EDAD	Años de retraso en el Bachillerato	NUMERO DE ALUMNOS		
		Varones	Mujeres	Total
18	1	9.331	7.445	16.776
19	2	6.256	4.986	11.242
20	3	3.767	2.616	6.383
21	4	2.080	1.309	3.389
Total alumnos retrasados		21.434	16.356	37.790

La correspondencia entre años de edad y años de retraso, no es totalmente correcta, puesto que los de 18 años pueden estar retrasados 1 o 2, los de 19, 2 o 3 y así sucesivamente, por la misma razón expuesta cuando se ha tratado de los que han ingresado a la edad correcta.

Con respecto al total de alumnos ingresados con el bachillerato. las cifras anteriores de retrasados representan los siguientes porcentajes:

AÑOS DE RETRASO	PORCENTAJE SOBRE TOTAL ALUMNOS INGRESADOS CON BACHILLERATO		
	Varones	Mujeres	Total
1	26,3	29,2	27,5
2	17,6	19,6	18,4
3	10,6	10,3	10,5
4	5,8	5,1	5,5
Total	60,3	64,2	61,9

Aquí también se aprecia la diferencia entre los sexos: los varones se retrasan menos en general y también es inferior la proporción de los retrasados 1 o 2 años; por el contrario es mayor el porcentaje de mujeres que se retrasan 3 o 4 años, pudiendo obedecer este cambio de signo a que las alumnas abandonan antes cuando tienen obstáculos en la terminación de los estudios. Este abandono, en parte puede ser decidido por la propia voluntad de la mujer, pero seguramente también influya la presión de la familia que está mejor dispuesta a soportar en el hijo unos estudios más prolongados que en la hija.

Prescindiendo de los alumnos de 22 años en adelante, por estimar que iniciaron los estudios de bachillerato a edad indeterminada, pero en cualquier caso superior a la normal, y considerando sólo los que tienen hasta 21 años se puede establecer el siguiente cuadro, en el que se han calculado los porcentajes que representan los alumnos que se han retrasado respecto al nuevo total:

EDAD	Años de retraso en el en el Bachillerato	NUMERO DE ALUMNOS			PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL		
		Var.	Muj.	Total	Var.	Muj.	Total
Menos de 18	0	10.377	6.510	16.887	32,6	28,5	30,9
18	1	9.331	7.445	16.776	29,3	32,6	30,7
19	2	6.256	4.986	11.242	19,7	21,8	20,5
20	3	3.767	2.616	6.383	11,4	11,4	11,7
21	4	2.080	1.309	3.389	6,6	5,7	6,2
Total		31.811	22.866	54.677	100,0	100,0	100,0

Al descender la población considerada, lógicamente se han incrementado los porcentajes de cada uno de los grupos y la última columna del cuadro muestra que, del total de alumnos que iniciaron el bachillerato a la edad teórica correspondiente, sólo un 31 por 100 han terminado sin ningún retraso, que llega al 33 en varones y baja al 29 en mujeres. Con un año de retraso, en el total la proporción es muy semejante a la de los que terminaron normalmente; en varones es inferior y en mujeres superior en casi cuatro unidades. Considerando conjuntamente los dos grupos, resulta un 61 por 100 del total y la diferencia entre sexos es mínima: 62 por 100 de varones y 61 por 100 de mujeres.

El retraso medio que sufren los alumnos durante el bachillerato es de 1,31 años, los varones, 1,30 años y las mujeres, 1,33 años; la diferencia entre ambos sexos es de 0,2 años y del 15 por 100, que aunque no es importante, muestra lo que ha venido diciéndose en los párrafos anteriores: que las alumnas emplean más tiempo en cursar el bachillerato. En virtud del retraso iniciado, los alumnos que se incorporan a la Universidad con preuniversitario o C.O.U. y que han comenzado la enseñanza media a la edad mínima legal, ingresan a los 17,31 o 18,33 años, en vez de hacerlo a los 16 o 17, como les correspondería.

La situación de todos los alumnos que han cursado el preuniversitario o el C.O.U., respecto a la duración de los estudios de bachillerato, de acuerdo con las hipótesis formuladas más arriba, queda reflejado en el siguiente cuadro:

INCORPORACION A LA UNIVERSIDAD	ALUMNOS			PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL		
						Total
Sin retraso	10.377	6.510	16.887	29,2	25,6	27,7
Con retraso producido en el Bachillerato	21.434	16.356	37.790	60,3	64,2	61,9
Con retraso en el comienzo del Bachillerato	3.729	2.596	6.325	10,5	10,2	10,4
Total	35.540	25.462	61.002	100,0	100,0	100,0

Estas cifras muestran que hay un 10 por 100 de alumnos que han comenzado el bachillerato después de la edad mínima legal; esto puede obedecer a diversas circunstancias, sobre las que no cabe hacer ninguna hipótesis por falta de información objetiva que permita deducirlas. Los que parece que no deben de figurar en este grupo son los que terminaron la enseñanza primaria y con el certificado de estudios primarios se incorporaron a tercer curso de bachillerato, de acuerdo con la legislación vigente antes de la Ley General de Educación, porque esto supone un retraso de uno o dos años y estarían comprendidos en el grupo de los que iniciaron los estudios medios a la edad mínima legal.

Por otra parte y con independencia de las causas por las cuales se retrasan en el ingreso en la Universidad, puede establecerse el siguiente cuadro en el que figuran los años de retraso, por la edad que tienen los alumnos que cursaron preuniversitario o C.O.U. en el momento de acceder a una Facultad o Escuela Técnica Superior:

AÑOS DE RETRASO	ALUMNOS			DISTRIBUCION PROPORCIONAL		
	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total
0	10.377	6.510	16.887	29,2	25,6	27,7
1	9.331	7.445	16.776	26,3	29,2	27,5
2	6.256	4.986	11.242	17,6	19,6	18,4
3	3.767	2.616	6.383	10,6	10,3	10,5
4	2.080	1.309	3.389	5,9	5,1	5,5
5	1.134	805	1.939	3,2	3,2	3,2
6	657	470	1.127	1,8	1,8	1,8
7	462	331	793	1,3	1,3	1,3
8	353	233	586	1,0	0,9	1,0
9	244	178	422	0,7	0,7	0,7
10	184	110	294	0,5	0,4	0,5
11	106	91	197	0,3	0,4	0,3
12	120	65	185	0,3	0,3	0,3
13 y más	469	313	782	1,3	1,2	1,3
Total	35.540	25.462	61.002	100,0	100,0	100,0

El número medio de años de retraso (según la media aritmética) no puede hallarse para estas series por ser abierto el último dato; el valor mediano es menos preciso que el medio, por cuanto no pueden calcularse decimales en aquél. De ahí que frente a la media que se obtenía cuando se han considerado sólo los alumnos que iniciaron el bachillerato a los 10 u 11 años, ahora se obtenga una mediana de sólo un año tanto para el total, como para varones y mujeres, cuando lógicamente de calcular el mismo promedio, ahora tiene que ser más alto porque se han incluido alumnos con un número más elevado de años de retraso.

Por Universidades, las diferencias relativas existentes entre alumnos de menos de 18 años, los que no han experimentado retraso en los estudios de bachillerato, y los de 18 a 21 años, que si los han experimentado, no son significativas en general. No se deduce ninguna ley que nos indique que unos distritos con determinadas características presentan una proporción de alumnos sin retraso significativamente distinta de otros; únicamente puede apreciarse que las tres universidades politécnicas tienen un porcentaje de alumnos ingresados con menos de 18 años mayor que el de las restantes. Esto puede obedecer a la opinión existente de que los estudios cursados en las escuelas técnicas tienen mayor dificultad que los cursados en las facultades; ante tal ambiente acuden a aquéllas una proporción de alumnos con un buen expediente en bachillerato. Por otra parte, esa mayor dificultad puede hacer también que los alumnos retrasados

EDAD DE INGRESO POR UNIVERSIDADES

UNIVERSIDAD	PREUNIVERSITARIO Y C.O.U.				TOTAL
	< 18	18 a 21	22 y más	Total	
Barcelona-Autónoma	839	2.393	383	3.615	4.087
Barcelona-Politécnica	809	1.001	112	1.922	2.255
Bilbao	814	1.278	117	2.209	2.470
Córdoba	362	790	73	1.225	1.373
Extremadura	237	650	82	969	1.113
Granada	960	2.694	327	3.981	4.305
La Laguna	508	1.540	252	2.300	2.588
Madrid-Complutense	3.407	7.418	2.265	13.090	15.426
Madrid-Autónoma	912	1.393	135	2.440	2.656
Madrid-Politécnica	145	100	42	287	319
Málaga	221	683	80	984	1.064
Murcia	456	961	84	1.501	1.571
Oviedo	855	2.222	263	3.340	3.508
Salamanca	666	1.861	224	2.751	2.952
Santander	77	99	9	185	198
Santiago	943	2.242	292	3.477	3.772
Sevilla	1.511	3.299	587	5.397	6.038
Valencia-Central	1.344	2.854	351	4.549	5.209
Valencia-Politécnica	215	218	17	450	469
Valladolid	615	1.347	212	2.174	2.349
Zaragoza	991	2.747	418	4.156	4.497
Total	16.887	37.790	6.325	61.002	68.219

sean más reacios en matricularse en las escuelas ante el temor de exponerse a tener que emplear más de los cinco años del plan de estudios en cursar la carrera.

Las Universidades de Bilbao, Autónoma de Madrid y Santander tienen también porcentajes bastante altos de alumnos no retrasados; las tres son de reciente creación, pero esta característica no parece significativa puesto que las restantes universidades últimamente creadas no tienen, en relación con las demás, una proporción alta de alumnos de menos de 18 años, e incluso Barcelona-Autónoma, Extremadura y Málaga se encuentran entre las de porcentajes inferiores.

Dentro de Madrid es curiosa la diferencia realmente grande que existe entre la Complutense y la Autónoma; prescindiendo del grupo de alumnos de 22 años y más, resulta que la primera tiene el 31 por 100 de no retrasados y la segunda, el 40 por 100. Cabe pensar en este caso que influya la distribución de centros de bachillerato efectuada entre ambas, siendo más perjudicada la Complutense, aunque también puede influir el volumen muy superior de alumnos ingresados en ésta que lleva consigo, como en general en toda masificación, a un descenso de calidad.

EDAD DE INGRESO POR UNIVERSIDADES DISTRIBUCION PROPORCIONAL

UNIVERSIDAD	PREUNIVERSITARIO Y C.O.U.					Porcentaje otros títulos	TOTAL
	< 18	18 a 21	22 y más	Total	% s/ total		
Barcelona-Autónoma	23,2	66,2	10,6	100	88,5	11,5	100
Barcelona-Politécnica	42,1	52,1	5,8	100	85,2	14,8	100
Bilbao	36,8	57,9	5,3	100	89,4	10,6	100
Córdoba	29,6	64,4	6,0	100	89,2	10,8	100
Extremadura	24,5	67,1	8,4	100	87,1	12,9	100
Granada	24,1	67,7	8,2	100	92,5	7,5	100
La Laguna	22,1	67,0	10,9	100	88,9	11,1	100
Madrid-Complutense	26,0	56,7	17,3	100	84,9	15,1	100
Madrid-Autónoma	37,4	57,1	5,5	100	91,9	8,1	100
Madrid-Politécnica	50,5	34,8	14,7	100	90,0	10,0	100
Málaga	22,5	69,4	8,1	100	92,5	7,5	100
Murcia	30,4	64,0	5,6	100	95,5	4,5	100
Oviedo	25,6	66,5	7,9	100	95,2	4,8	100
Salamanca	24,2	67,6	8,2	100	93,2	6,8	100
Santander	41,6	53,5	4,9	100	93,4	6,6	100
Santiago	27,1	64,5	8,4	100	92,2	7,8	100
Sevilla	28,0	61,1	10,9	100	89,4	10,6	100
Valencia-Central	29,6	62,7	7,7	100	87,3	12,7	100
Valencia-Politécnica	47,8	48,4	3,8	100	95,9	4,1	100
Valladolid	28,3	62,0	9,7	100	92,6	7,4	100
Zaragoza	23,8	66,1	10,1	100	92,4	7,6	100
Total	27,7	61,9	10,4	100	89,4	10,6	100

Entre los alumnos que se supone han empezado el bachillerato con una edad superior a la mínima legal se destaca la Complutense que tiene el porcentaje más alto de todas las Universidades, seguida por la Politécnica de Madrid con el 15 por 100. En la Autónoma de Barcelona, la Laguna, Sevilla, Valencia y Zaragoza se dan los porcentajes más altos, en torno al 10, después de los indicados. Con la excepción de La Laguna, las restantes universidades están en ciudades de población numerosa y con una activa vida económica, en donde los estímulos para estudiar y las oportunidades de encontrar otros trabajos teniendo un título universitario son mayores; esto puede mover a muchas personas que quizás abandonasen los estudios a la edad normal de cursarlos a reanudarlos de nuevo y de ahí la mayor proporción de alumnos con edades altas ingresados en sus facultades y escuelas.

Esta hipótesis parece confirmarse si se examinan los porcentajes de alumnos ingresados con otros títulos en cada universidad: las citadas en el párrafo anterior tienen también aquí las proporciones más altas, excepto Zaragoza. Por el contrario hay que añadir la Politécnica de Barcelona, Bilbao, Córdoba y Extremadura; las dos primeras están ubicadas en ciudades con las características señaladas y en cuanto a las otras dos, la razón puede radicar en que un cierto número de profesionales medios se han animado a alcanzar un nivel académico superior ante la facilidad que les supone una universidad en el propio lugar de residencia, al permitirles compatibilizar trabajo y estudios.

Unas últimas observaciones pueden realizarse en torno a la distribución por edades de los alumnos ingresados por canales distintos del preuniversitario o el C.O.U. En primer lugar, que no se pueden deducir unas líneas generales sobre las causas y circunstancias de la incorporación de estos alumnos a la universidad, por cuanto la edad a la que lo hagan es totalmente arbitraria y depende exclusivamente de su voluntad.

En segundo lugar, que casi una cuarta parte de estos alumnos tienen 30 años y más, situación lógica si se tiene en cuenta que aquí están comprendidos los mayores de 25 años y los que tienen ya un título medio. Basados en esto último, se puede afirmar que no puede haber alumnos de menos de 20 o 21 años en este grupo, lo que demuestra que los datos primeros de la serie son erróneos, por deficiencias cometidas por los alumnos al cumplimentar el impreso, bien en la fecha de nacimiento, bien en el título por el que ingresan en la Universidad.

En tercer y último lugar, puede observarse en el cuadro correspondiente que la proporción de varones jóvenes dentro del grupo es menor que la de mujeres jóvenes y, lógicamente, sucede lo contrario en cuanto a personas de más edad; como representativo de este fenómeno, basta ver que hay un 28 por 100 de hombres con 30 años y más y un 16 por 100 de mujeres con estas edades. Esto supone que entre los varones persiste durante más tiempo que entre las mujeres el deseo de mejorar profesionalmente, consecuencia bastante normal en la sociedad española donde el papel del varón como cabeza de familia encargado de aportar los medios de subsistencia de la misma es preponderante y, por tratarse de una sociedad muy materialista, cuyas motivaciones para estudiar están relacionadas fundamentalmente con el distinto nivel de retribuciones, que lleva aparejado normalmente el nivel de titulación académica obtenida.

De todo el análisis realizado de la población ingresada en las facultades y escuelas técnicas superiores españolas en el curso 1974-75, se puede deducir una consecuencia fundamental ya señalada y sobre la que conviene insistir para terminar: que durante el bachillerato hay una proporción alta de alumnos que

sufren retrasos, traducidos en una incorporación tardía a los estudios superiores y esto unido a los que experimentan también en las carreras universitarias, lleva a una importante pérdida de años antes de poder iniciar la vida económicamente activa, sin contar las dificultades y retrasos que encuentran los titulados para encontrar un puesto de trabajo. Es necesario, pues, aunque no sea más que por razones macroeconómicas, sin contar las muy importantes razones personales de los individuos afectados, perfeccionar el sistema educativo en cuanto a su concepción y en cuanto a su desarrollo, para eliminar las causas que por defecto del mismo producen, al menos en parte, tales retrasos.

ALUMNOS INGRESADOS EN LA UNIVERSIDAD, CLASIFICADOS POR EDAD. ENSEÑANZA OFICIAL

Curso 1974-75

EDAD	TITULO DE INGRESO											
	VARONES				MUJERES				TOTAL			
	Preu.	C.O.U.	Otros	Total	Preu.	C.O.U.	Otros	Total	Preu.	C.O.U.	Otros	Total
< 18	99	10.278	120	10.497	51	6.459	115	6.625	150	16.737	235	17.122
18	139	9.192	213	9.544	91	7.354	184	7.629	230	16.546	397	17.173
19	136	6.120	256	6.512	87	4.899	203	5.189	223	11.019	459	11.701
20	475	3.292	253	4.020	202	2.414	240	2.856	677	5.706	493	6.876
21	562	1.518	256	2.336	213	1.096	263	1.572	775	2.614	519	3.908
22	465	669	210	1.384	194	611	240	1.045	659	1.280	490	2.429
23	326	331	257	914	134	336	195	665	460	667	452	1.579
24	210	252	288	750	93	238	155	486	303	490	443	1.236
25	190	163	286	639	69	164	161	394	259	327	447	1.033
26	144	100	366	610	51	127	164	342	195	227	530	952
27	102	82	293	477	40	70	132	242	142	152	425	719
28	65	41	212	318	30	61	112	203	95	102	324	521
29	67	53	216	336	18	47	90	155	85	100	306	491
30 y más	221	248	1.270	1.739	90	223	427	740	311	471	1.697	2.479
Total	3.201	32.339	4.536	40.076	1.363	24.099	2.681	28.143	4.564	56.438	7.217	68.219

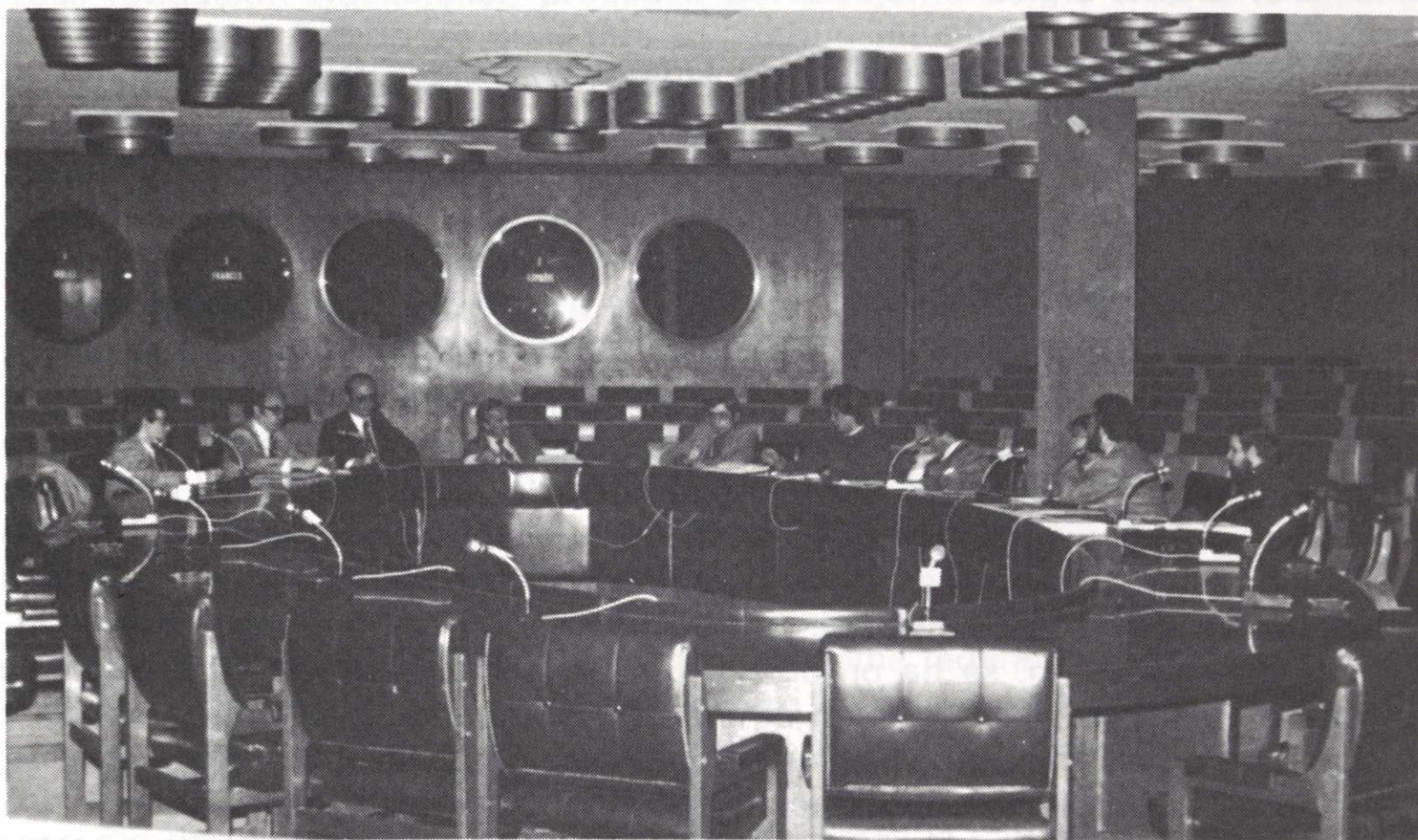
ALUMNOS INGRESADOS EN LA UNIVERSIDAD, CLASIFICADOS POR EDAD. ENSEÑANZA OFICIAL

Curso 1974-75

[illegible]

Entrevistas

MESA REDONDA EN TORNO A LA FINANCIACION DE LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA EN ESPAÑA



Publicamos en este número, la transcripción de una MESA REDONDA organizada por nuestra Revista y celebrada en los locales del Instituto Nacional de Ciencias de la Educación, acerca de los problemas de la financiación de la enseñanza universitaria en España.

Hemos pensado que, junto a los estudios que sobre el tema se incluyen en el presente número, sería interesante ofrecer un conjunto de opiniones variadas sobre unas cuestiones polémicas y profundamente conectadas a diferentes enfoques e ideologías.

Al seleccionar a los participantes, se tuvo la intención de que éstos expresaran las posiciones de diversos sectores relacionados con la enseñanza universitaria (Rectores, administradores de la Educación, Profesorado, alumnos, fundaciones culturales, etc.).

La Redacción de la Revista de Educación desea precisar que no se identifica necesariamente con las opiniones y valoraciones expuestas por los distintos participantes.

RELACIÓN DE PARTICIPANTES

- D. NARCISO MURILLO FERROL, Rector de la Universidad de Zaragoza.
- D. JAIME GARCIA AÑOVEROS, Catedrático de Derecho Financiero (Universidad de Sevilla).
- D. ANTONIO SAENZ DE MIERA, Director de la Fundación Universidad-Empresa.
- D. SANTIAGO ALEGRE, Secretaría General Técnica Ministerio de Educación y Ciencia.
- D. LORENZO RODRIGUEZ DURANTEZ, Gerente de la Universidad Complutense.
- D. MIGUEL MORA, Profesor no numerario de Derecho Financiero (Facultad de Derecho. Universidad Complutense).
- D. FELIX ORTEGA, Periodista. Especialista en temas de Sociología de la Educación.
- D. JOAQUIN GARCIA MORILLO, Alumno de la Facultad de Derecho. Ex-representante estudiantil.
- MODERADORES: Germán Gómez Orfanel y Enrique Guerrero Salom.

REVISTA DE EDUCACION

Como ustedes saben, en la mayoría de los sistemas educativos, los gastos de la enseñanza universitaria son financiados sustancialmente por fondos públicos; sin embargo, en la actualidad y como consecuencia de fenómenos como la crisis económica, los procesos inflacionarios, el aumento de la población estudiantil, el fuerte incremento de los costes..., empieza a ponerse en duda la capacidad de las haciendas estatales para financiar por vía impositiva los gastos de enseñanza a un ritmo conforme con las necesidades.

Ante esta situación, se ha propuesto limitar, por un lado, la progresión de los gastos mediante una reducción de los costes unitarios, y por otro, movilizar recursos suplementarios, gracias a una diversificación de las fuentes de ingresos. Respecto a los problemas que afectan a la financiación universitaria, nos podemos preguntar si la financiación pública debe cubrir casi totalmente los costes o si, por el contrario, debe concurrir con las aportaciones de los directamente beneficiados atendiendo a su capacidad socio-económica, y por otro lado, si la ayuda pública debe otorgarse directamente a las propias instituciones universitarias para que éstas puedan reducir o suprimir las cuotas o tasas, o a los alumnos para que puedan abonarlas, y también si dicha ayuda debe financiarse mediante tributos generales o de alguna otra manera. En torno a estas breves ideas podemos plantearnos una serie de cuestiones que iniciaran un debate. Estas cuestiones podrían ser, en concreto, las siguientes:

— ¿Cuál debe ser la actuación del Estado respecto a la financiación de la enseñanza universitaria?

— ¿Qué tipo de alternativas o complementos pueden ofrecerse a la financiación pública de las Universidades?

— ¿Creen ustedes, que en nuestro país y en las circunstancias actuales se han desarrollado las posibilidades del sistema tributario respecto a la financiación de las Universidades?

Sr. MURILLO FERROL

El primer tema, evidentemente, parece básico, pues el tratar de esclarecer cuál es el papel del Estado en la financiación de la educación, en este caso concreto en la educación superior, es de gran importancia. Mi punto de vista es que yo no veo modo, ni a corto, ni a medio, ni a largo plazo, de suprimir la acción directa del Estado en la financiación de la enseñanza en general y por supuesto en la enseñanza universitaria; las experiencias que tenemos en todos los países, incluso con diferentes estilos de convivencia socio-política (europeos, americanos, etc.), es que en gran parte de ellos la totalidad de la financiación de la enseñanza universitaria corre a cargo del Estado, de la Administración, incluso en las Universidades que se llaman libres autónomas, el mayor porcentaje de su presupuesto procede de las arcas estatales. Yo tengo la experiencia directa de haber vivido en la Universidad Libre de Bruselas, que surgió como un modelo de Universidad americana en Europa y en la que más del 90 por 100 de los recursos de esta Universidad Libre, creada al amparo de la poderosa fundación Rockefeller, proceden del Gobierno belga, esto lo tengo bastante claro; el Estado yo creo que en ningún momento puede soñar con que pueda eludir la obligación de financiar, que deba complementarse esto de algún modo con tasas de los alumnos esto es posible y puede ser un ingreso importante en relación con la limitación de los presupuestos de que disponen las Universidades. Por ejemplo, para gastos ordinarios, la Universidad de Zaragoza tiene un presupuesto que no llega a 400 millones de pesetas, la subida de tasas a pesar de todas las matrículas gratuitas que se han dado ha supuesto una recaudación aproximadamente superior a los 100 millones; es decir, es más de una cuarta parte del presupuesto normal de la Universidad de Zaragoza, esto lo han admitido, en general, las familias, los chicos, la sociedad. Sin embargo, es indispensable la estructuración de un sistema fiscal más justo por el que se puede beneficiar la Universidad y así podamos descargar un poco esta, a mi modo de ver, ineludible obligación estatal de atender la financiación de las Universidades. Las Universidades americanas a veces se prestan a engaño cuando se estudia el sistema de financiación por su sistema federal, pues entonces parece que los dineros que da el Estado concreto en que radica la Universidad no es dinero estatal, pero es que a mí me da igual que sean, por ejemplo, en nuestro caso, dineros de una Diputación o dineros del Ministerio de Hacienda, a mí eso me da igual, son dineros públicos y además la carga principal de las Universidades americanas, que es la investigación, ese gran capítulo siempre es federal, aunque el profesorado viva con las tasas de los alumnos, que son muy elevadas y suponen un alto capítulo de ingresos.

Sr. GARCIA AÑOVEROS

La primera cuestión es la de precisar quién debe pagar la Enseñanza Superior; la respuesta requiere el planteamiento de algunos puntos previos; en primer lugar, la sociedad en que vivimos; es decir, la estructura económica y social del país en que nos encontramos; no es la misma, a estos efectos, una sociedad socialista que una sociedad no socialista con grados diversos de desigualdad económica; en segundo lugar, hay que distinguir países con sistemas tributarios con gran incidencia sobre la renta nacional y de carácter progresivo y aquellos donde, con parecida estructura social y económica, el sistema tributario tiene menos incidencia sobre la renta nacional y es mucho menos progresivo. En

tercer lugar, la experiencia demuestra que en casi todos los países la enseñanza universitaria corre a cargo del sector público (y en esto coincide con el Rector de Zaragoza). El problema es si ese sector público de la enseñanza se nutre con los ingresos vaciados del presupuesto o con unas tasas concretas a satisfacer por los beneficiarios más inmediatos de esa enseñanza.

Para responder adecuadamente a esta cuestión hay que considerar que la Enseñanza Superior es un servicio público; es un servicio individualizado; es decir, que se presta a unas personas muy concretas y determinadas; es un servicio de utilización no obligatoria o necesaria desde el punto de vista individual; nadie está obligado por la ley a seguir la enseñanza universitaria; por supuesto, para el conjunto de la sociedad es necesario que haya universitarios y Universidades, pero hay una marcada diferencia respecto a la enseñanza que el Estado, en un momento determinado, considera obligatoria para todos los ciudadanos y que de momento es la Enseñanza General Básica.

La Enseñanza Superior tiene efectos beneficiosos para toda la sociedad, porque la cultura, la investigación, el desarrollo científico y otros aspectos que aquí no vamos a señalar son beneficiosos para el conjunto de la sociedad, tanto para el sector público como para el sector privado; las empresas necesitan profesionales que salgan de la Universidad con una cierta preparación y el sector público también los necesita; aparte de los aspectos culturales que son muy importantes, seguramente más importantes que éstos que acabo de enunciar.

Ahora bien, he de decir también que la Enseñanza Superior es especialmente beneficiosa para quienes la reciben; ¿por qué razón? Porque en nuestro contexto económico y social esta enseñanza, aparte de la elevación del nivel cultural, supone un «status» social y un «status» económico superior a favor de las personas que la reciben.

Por otro lado, los alumnos de las Universidades, en un país como el nuestro, son normalmente de las clases media y alta. Esto es por dos causas: por razones económicas extrauniversitarias, por la estructura económica y social que permite principalmente el acceso a estos niveles de la educación a individuos que se mantienen en el período de estudio con cargo a rentas familiares por razones educativas, porque es sabido desde el punto de vista pedagógico y educativo que las personas que pertenecen a núcleos sociales medios y altos, con un bagaje cultural superior, tienen más facilidad para asimilar este tipo de enseñanzas. En estas circunstancias, si paga el Estado a través de los presupuestos generales del Estado, es decir, sin tasas académicas, ¿quién paga?, pagan los contribuyentes, y ¿quiénes son los contribuyentes? Hay dos supuestos extremos: con una Hacienda progresiva los contribuyentes son todos, pero proporcionalmente contribuyen más aquellos que disfrutan de más capacidad de pago; en una Hacienda regresiva los contribuyentes siguen siendo todos o casi todos, pero proporcionalmente pagan más aquellos que tienen menos. En una Hacienda progresiva, por tanto, pagan más al presupuesto del Estado aquellos cuyos miembros familiares van principalmente a beneficiarse de la Universidad. En una Hacienda regresiva pagan más, normalmente, aquellos cuyos hijos van menos o casi nada a la Universidad. Si pagan los alumnos a través del sistema de tasas, ¿quién paga? En gran medida pagarían los grupos de rentas más altas, puesto que son los miembros de los grupos de rentas más altas quienes tienen más amplio acceso a la Universidad.

Con este planteamiento se pueden destacar algunas ideas.

- En primer lugar, por la naturaleza del servicio que se presta, me parece obvio, en el contexto económico y social en que vivimos en este país y en otros, aunque con diferencias apreciables, que una parte de los gastos de la Enseñanza Superior debe ser sufragada con cargo a los presupuestos generales del Estado; es decir, por todos los contribuyentes, puesto que hay un beneficio social difuso, y que una parte debe ser pagada por los interesados, puesto que hay un beneficio personal específico, real o presunto.
- En segundo lugar, con un sistema tributario progresivo la parte presupuestaria puede ser mayor, aunque en mi opinión nunca debería ser total; entiendo que la Enseñanza Superior en un país capitalista no debe ser gratuita para todos; en un sistema tributario regresivo la parte presupuestaria debe ser menor, aunque nunca inexistente.
- En tercer lugar, los criterios de financiación de la Enseñanza Superior, es decir, de distribución de la carga de la enseñanza sobre la totalidad de los contribuyentes o las personas que específicamente de una manera concreta se benefician de la enseñanza, debe de variar en razón de las modificaciones en el sistema tributario. Si el sistema tributario español, que es regresivo, pasara a ser progresivo, debería de variar el sistema de financiación de la Enseñanza Superior.
- En cuarto lugar, los criterios de financiación de la Enseñanza Superior deben variar en función de su extensión numérica y cuantitativa. No es lo mismo financiar una Enseñanza Superior, digamos de un 10 por 100 de la población en edad de recibir la Enseñanza Superior, que financiar la Enseñanza Superior de un 50 por 100 de la población en edad de recibir la Enseñanza Superior; en el segundo supuesto, la participación del Estado debe ser mayor, porque supone necesariamente la extensión de la Enseñanza Superior a capas sociales que estarían económicamente menos dotadas.
- En quinto lugar, no me parece admisible el principio de financiación exclusiva de la Enseñanza Superior por parte de los directamente interesados; por tanto, no me parece admisible el principio que defiende la Ley General de Educación en su artículo 7.º, según el cual los niveles de enseñanza no obligatorios, entre los que está la Enseñanza Superior, habrían de financiarse íntegramente mediante tasas de los interesados. Pero tampoco me parece admisible la gratuidad total de la Enseñanza Superior; es decir, la financiación exclusiva con cargo a los presupuestos generales del Estado, por las razones que he expuesto anteriormente.

Los criterios de financiación de la Enseñanza Superior deben variar también en función de los cambios de la estructura en la distribución personal de la renta. Así, en países de fuerte concentración personal de renta, como España o Francia, el criterio de participación del Estado no debe ser el mismo que en países con menor concentración de renta, como podría ser el caso de Suecia; aquí la participación presupuestaria debe ser mayor, pues en la medida en que varía esa estructura de la distribución de las rentas la sociedad se hace más igualitaria, y pierde parte de su sentido la disyuntiva tasa-presupuesto.

Además, la parte a satisfacer por los beneficiarios, por los alumnos, debe distribuirse con arreglo al principio de capacidad de pago. Que una parte de la Enseñanza Superior debe ser satisfecha por los beneficiarios no quiere decir que todos tengan que pagar lo mismo, sino que deben pagar cantidades dife-

rentes según un sistema a su vez progresivo, porque habrá que tener en cuenta la capacidad relativa económica de los distintos beneficiarios para establecer la tasa. Realmente este sistema ya existe en la actualidad, puesto que tenemos cuatro escalones: alumnos que pagan la tasa completa, alumnos que pagan media tasa, alumnos que no pagan ninguna tasa y alumnos que además reciben una beca; cuatro escalones que obviamente deberían ser perfeccionados; dentro de un sistema de financiación parcial por tasas, es lógico financiar a algunos alumnos no sólo los estudios, sino el mantenimiento y la subsistencia; son los individuos que de otra manera no podrían estudiar. Esto se reduce a una aplicación del principio de capacidad para medir la cuantía de la tasa a satisfacer por cada uno de los alumnos; la aplicación de este principio plantea dificultades prácticas enormes, porque precisamente en un país donde no se puede establecer, mejor dicho, no se ha establecido hasta ahora un impuesto adecuado sobre la renta, porque la Administración tributaria hasta ahora no ha sido capaz de llevar a cabo la tarea de control, no hay que pensar que la Universidad vaya a ser capaz de medir bien la capacidad económica de sus alumnos y de sus familias; pero todo esfuerzo que se haga en este sentido será un esfuerzo razonable.

En la fijación de la cuantía de las tasas debe influir más el criterio del beneficio recibido por los alumnos que el del costo del respectivo servicio; en mi opinión no se debe diversificar la tasa por el tipo de carrera que se estudie en función del costo de las distintas carreras por razones intrínsecas o por razones de localización geográfica o dimensión. Hay que tener en cuenta que la parte en que se beneficie el individuo no depende del costo.

Es decir, me muestro partidario de tasas uniformes, variables en función de la capacidad de pago, pero uniformes para el conjunto, para todas las Universidades del país, porque lo contrario implica un factor de desigualdad interpersonal e interregional muy grave y lo es más en situaciones como la nuestra y la de muchos países, en los que la Enseñanza Superior es un bien escaso, lo que fuerza el establecimiento de criterios de selección y normas de adscripción a Universidades por razón del lugar de residencia o con otros principios ordenadores. No se puede forzar a un alumno a estudiar en la Universidad A, que es más cara que la Universidad B. Aunque como tal comparación es mala, lo mismo que las tarifas eléctricas son iguales en todo el territorio nacional, aunque los costes de producción de energía eléctrica son menores en el Norte que en Andalucía, entiendo que las tasas de enseñanza deben ser uniformes en todo el territorio español, en todas las Universidades españolas, aunque el coste sea diferente según las Facultades, además los criterios de gradación de las tasas y ayudas, para aplicar este principio de capacidad económica deben variar en función de los cambios de la financiación del sector público y en función de los cambios de la estructura en la distribución de renta, pero siempre debe haber gradación en una sociedad que no es igualitaria.

Estimo también que las limitaciones a la efectividad de la igualdad de oportunidades en la Enseñanza Superior se encuentran principalmente en condicionamientos sociales y económicos ajenos al modo de financiación de la Enseñanza Superior en sí. Es la diferencia de rentas, la diferencia geográfica, los condicionamientos familiares, etc., los que determinan unas diferencias que difícilmente pueden ser compensadas mediante técnicas que se utilicen solamente para la Enseñanza Superior. La igualdad de oportunidades se tiene que producir principalmente antes de llegar a la Universidad. Me parece también que la gratuidad total de la Enseñanza Superior es un principio demagógico e

injusto, porque pretende hacer recaer el costo de un beneficio especial de ciertas personas en quienes no lo reciben, que además normalmente pertenecen a los grupos sociales de rentas más bajas.

Creo también que la financiación pública, aunque parcial, exige una contraprestación social «a posteriori», y esto está íntimamente ligado con un problema que se presenta en España y que se plantea más gravemente en países de mediano desarrollo y sobre todo para aquel tipo de profesiones que tienen una aplicación fácil fuera de las fronteras y que tienen un costo muy alto, pues es, desde luego, una vergüenza mundial que los países de rentas «per capita» más altas del mundo estén nutriendo sus hospitales, por ejemplo, de médicos formados en el Tercer Mundo, no voy hablar de España, con costos muy altos para estos países, que los han tenido que financiar a pesar de que sus niveles de renta eran muy bajos. Es obvio que algún sistema de compensación a la sociedad por la parte en que el sector público ha financiado una situación, que conduce a un «status» privilegiado, debe establecerse. No estoy abogando aquí por un Estado totalitario que limite la libertad, lo que digo es que me parece justo arbitrar algún mecanismo en virtud del cual quien ha recibido durante años una subvención de los contribuyentes, preste algún servicio a esos contribuyentes, aunque sea simplemente el de actuar de acuerdo con sus conocimientos dentro de la colectividad que ha contribuido a financiar esa situación.

No creo, finalmente, que la financiación de la Enseñanza Superior pueda verse sustancialmente incrementada por aportaciones que no procedan del conjunto de los contribuyentes, o de las personas directamente interesadas en la enseñanza, de sus teóricos beneficiarios, que son alumnos o las familias de los alumnos. Entiendo que esto no es posible, porque incluso en un país con un nivel de renta muy alto, con un sector privado muy fuerte y muy importante, la participación del sector público es creciente, así la clásica Universidad americana privada tiene una financiación del sector público muy importante, sobre todo en materia de investigación, por la vía de las ayudas a la investigación, que es una forma como otra cualquiera de subvencionar; ahora bien, el sector privado de la sociedad sí puede y debe contribuir a la financiación de la Universidad de dos maneras: en primer lugar, participando más en los costes de la investigación, en la medida en que ésta beneficie a determinadas empresas; en segundo lugar, estimo que dentro de la distribución de los costos de la Enseñanza Superior entre todos los contribuyentes, las empresas o el sector empresarial que específicamente más se beneficia de determinadas titulaciones de Enseñanza Superior deberían contribuir de alguna manera más efectiva, del mismo modo que los usuarios de las carreteras contribuyen más al mantenimiento de las carreteras porque pagan un elevado impuesto sobre la gasolina y es razonable que así sea, y éste es un criterio razonable de distribución del costo de servicios públicos.

Por tanto, en mi opinión, debe de pagar la colectividad en cuantías que naturalmente es difícil de determinar en concreto; deben de pagar los directamente beneficiados; y deben de pagar los indirectamente beneficiados.

Sr. SAENZ DE MIERA

Estoy de acuerdo con la exposición del Profesor García Añoveros, porque ha sido una exposición muy clara en que ha tocado casi todos los problemas; casi, porque quizá haya uno que no ha tocado y que es el único que yo podría aportar a este debate: desde el punto de vista de la relación Universidad-alumno, que es la más importante, toda su exposición me parece, difícilmente discutible,

pero la relación Universidad-alumno, Universidad-sector público, o sea tasa académica y financiación pública, no agotan las posibilidades de la Universidad, aunque comprendan lo más importante de ella. Aparte del alumno, están la sociedad y las empresas que se benefician de la actividad universitaria, por lo que yo diría que habría otras posibilidades de que la Universidad realizara actividades que no se dirigieran exclusivamente a los alumnos y a partir de esas actividades quiero referirme, en primer lugar, a lo que el Profesor García Año-veros ha mencionado en su exposición, a la participación de las empresas, y en segundo lugar, muy relacionado también con esto, a otra actividad de la Universidad, de la que él no ha hablado, que es la formación permanente, que creo que es importante, y que si la Universidad queda fuera de ella estará perdiendo una posibilidad de financiación y una posibilidad, sobre todo, de actuación en un campo que cada vez será más importante y que incluso puede llegar a ser más importante que el de la formación académica en los años en que el alumno está en la Universidad.

Si mi aportación no es muy original por lo menos se refiere a una experiencia de la Fundación Universidad-Empresa durante cuatro años. Se ha referido el Profesor García Año-veros a las empresas; efectivamente, las empresas privadas y las empresas públicas reciben a esos profesionales de la Universidad y son muy conscientes de que sin la Universidad no podrían renovar sus cuadros y sus profesionales. La empresa española, incluso todavía más que las empresas de fuera, insiste en la titulación universitaria, con lo que en la empresa se da una contradicción, pues, por otro lado, parece que los asuntos de la Universidad le son ajenos, y de hecho, en estos últimos años las empresas, como parte de la sociedad española, parecen haberse despreocupado bastante del tema de la Universidad si no era en el tema de los títulos.

La empresa, seamos sinceros, no tenía, ni tiene, excesiva confianza en la Universidad; piensa que es una institución a la que falta organización y, sin embargo, llegado el momento de buscar sus profesionales, exige títulos universitarios. ¿Cómo se podría realizar operativamente lo que el Profesor García Año-veros ha indicado de que la empresa que recibe a esos titulados de la Universidad participara en forma más importante que otros sectores de la colectividad, que no reciben esos beneficios de la Universidad? A mí me parece que no es fácil si no es de una manera voluntaria o creando una actitud o una mentalidad nueva de la empresa hacia la Universidad. ¿Cómo se puede conseguir? Quizá, en primer lugar, a través de unos Patronatos que funcionasen en serio y que permitieran que la empresa participase activamente cerca de la Universidad, dentro de unos límites, por ejemplo, acerca de las necesidades de las empresas en aquellos aspectos académicos que se refieren más a la instrucción que a la educación y que son muchos, más de los que a veces se piensa; en relación con la materia de empleo, para evitar los graves desequilibrios que se presentan en la actualidad y que afectan, sin lugar a dudas, a las empresas —en el ámbito de su responsabilidad social— y a la propia Universidad. Por otro lado, está el tema de la investigación; en la Fundación Universidad-Empresa se está estudiando desde hace tres años y hemos tenido una serie de reuniones para ver cómo puede la empresa participar en la investigación; refiriéndonos concretamente a la Universidad española, lo primero que es imprescindible es que la Universidad flexibilice sus estructuras para que de verdad las empresas puedan tener relaciones con la Universidad en materia de investigación. Parece que en estos momentos se está preparando una nueva legislación que hará posible la existencia de una mínima autonomía en materia de fondos para que

las empresas encuentren posibilidades de colaboración eficaz con la Universidad. La Fundación Universidad-Empresa acaba de crear un servicio que se ha llamado SICUE —Servicio de Información y Coordinación Universidad-Empresa—, que lo que tratará es precisamente que haya una coordinación de la Universidad hacia las empresas en materia de investigación, que las empresas puedan acudir a un Servicio y que no sea el Profesor el que personalmente tenga que establecer la relación; Servicio que organiza y coordina e informa sobre las posibilidades de la Universidad en materia de investigación para que, llegado el momento, se estableciera la colaboración. Esto podría ser una vía de financiación de la Universidad, pero exigiría previamente dos cosas: desde el punto de vista legal, que a la Universidad se le quitaran una serie de trabas que no tienen sentido si se quiere de verdad que la Universidad se relacione con la sociedad, y por otro lado, que la Universidad tuviera una mínima organización que le permitiera enfrentarse con estos problemas, basada en unos servicios modernos que la Universidad en estos momentos no tiene y que parecen absolutamente necesarios.

Otro aspecto que a mí me parece que debería preocupar a la Universidad, pensando también en la financiación y pensando en el servicio a la sociedad, es el de la formación permanente; es decir, si, según la Ley de Educación, la educación no se va a agotar en los años de la Educación General Básica, ni siquiera en los universitarios, sino que todo el mundo permanentemente va a estar necesitado de educación. ¿Puede quedar fuera la Universidad de ese campo de la formación permanente? Me referí en otra ocasión a algo que me parece grave. La Ley de Relaciones Laborales contempla por primera vez la posibilidad de que los empleados de las empresas tengan un permiso de educación, para seguir estudios en determinadas condiciones y en unos determinados plazos, recibiendo su sueldo; es decir, se trata un derecho laboral nuevo a un permiso de formación para seguir cursos en determinadas circunstancias; bien, en la Ley de Relaciones Laborales se introduce de una manera más o menos ordenada este principio de permiso de formación y se citan algunos organismos a los cuales podría acudir el empleado de las empresas para recibir formación, teniendo derecho al permiso y, por tanto, teniendo derecho a seguir recibiendo su sueldo. Pues bien; sorprendentemente no figuraba la Universidad en la lista, figuraba el Ministerio de Agricultura, el Ministerio del Ejército, el Ministerio de Trabajo, y no figuraba la Universidad. No debió haber nadie en la Comisión correspondiente que dijera: ¡Oiga usted!, ¿y los empleados de las empresas que quieran recibir formación, no pueden ir a la Universidad? El hecho de que nadie cayera en la cuenta quiere decir que en estos momentos en España, cuando se habla de la Universidad, se está pensando exclusivamente en los alumnos en el período académico y no se está pensando para nada en la posibilidad de que la Universidad colabore en la formación permanente en relación con las empresas. Este es un tema muy delicado, está la cuestión de qué participación tendrían los sindicatos, en decidir qué tipo de formación tendrían los empleados en la Universidad, etc.; pero la realidad es que no hay institución mejor preparada que la Universidad aun con todos los problemas que la Universidad tiene para colaborar en este campo, y, sin embargo, en estos momentos son otras instituciones mucho menos preparadas las que se están aprovechando de esto que podríamos llamar el mercado de la formación permanente. La Universidad, ¿qué tendría que hacer para esto? Pues lo mismo que para lo otro, organizarse. Pues a mí me parece que en estos momentos todas las Universidades deberían tener un servicio que se encargará fundamentalmente de las posibili-

dades que se podrían ofrecer de formación permanente, informar sobre el profesorado que se tiene, sobre los laboratorios, en general sobre la capacidad universitaria para acudir a la sociedad y decirle: la Universidad está en condiciones de dar una formación que las empresas y la sociedad necesitan, y eso sí que se tendría que pagar a mi juicio, lo cual podría suponer el recibir unos fondos que podrían ser importantes y que al mismo tiempo obligaran a la Universidad a ponerse al día para estar en condiciones de actuar con eficacia en este campo. Nada más.

Sr. RODRIGUEZ DURANTEZ

Tomando el tema en el punto en que lo ha dejado Sáenz de Miera, a mí me parece que este tema de la financiación de la Enseñanza Superior y de la Universidad debe plantearse vinculado al tema de los servicios prestados por la Universidad. Tan importante es examinar qué recursos precisa como qué es lo que produce la Universidad; por ello recomiendo prestar una atención especial a la función de producción de la Universidad, ya que la Universidad produce diversos servicios (enseñanza, investigación, alojamientos, comedores, publicaciones, etcétera) con estructuras de costes cada uno de ellos que pueden ser muy diferentes. Por tanto, no solamente es una hipótesis a estudiar la financiación del coste, sino también la composición del mismo, porque el coste de los servicios universitarios no es un coste fijo, sino que es variable, e incluso en función de la estructura del coste de los servicios y en función del tipo de servicios tal vez llegáramos a conclusiones diferentes en la forma de financiarles.

Ante la pregunta ¿quién va a financiar la Universidad?, debe subrayarse que siempre las respuestas deberán tener en cuenta un contexto institucional; en otros contextos y en otros modelos institucionales, como muy bien señalaba el Profesor García Añoberos, las respuestas deberían ser diferentes. Todo esto es cierto, pero conviene notar que normalmente los modelos institucionales no son modelos rígidos, que dentro de ellos coexisten subsistemas heterogéneos. Pienso a este respecto en otro servicio público de una naturaleza parecida a la Enseñanza Superior como es el servicio de Bachillerato, el cual en el mismo contexto institucional general, pero con un régimen jurídico diferente, ha generado comportamientos y contribuciones económicas para su financiación, fundamentalmente una gran participación de la economía privada o de gastos privados, que contrastan con la escasa relevancia que tienen las aportaciones privadas a la Enseñanza Superior. De hecho, en el Bachillerato no conozco las cifras con precisión, porque tal vez sean difíciles de conocer; puede afirmarse que probablemente más del 50 por 100 del servicio público de Bachillerato, de enseñanza de Bachillerato, está financiado por instituciones privadas. ¿Por qué está financiado por instituciones privadas? Porque fundamentalmente el régimen institucional de este servicio público es diferente del de la Universidad. Las instituciones privadas financian la enseñanza del Bachillerato impartida en sus propios centros privados.

Un primer elemento a considerar en materia de financiación de la Enseñanza Superior es el hecho de que es una enseñanza pública, impartida casi exclusivamente en centros públicos y en centros estatales. Existe un desentendimiento, una falta de interés grande del sector privado en su financiación, como lo demuestra el hecho, por ejemplo, de los Patronatos Universitarios; los Patronatos,

que están inicialmente montados con una finalidad importante de allegar recursos a la Universidad, de hecho han llevado en la generalidad de los casos una lánguida vida y su contribución ha sido escasísima por no decir inexistente.

Sr. ALEGRE

Unicamente quería comentar, especialmente por lo que yo no haya captado en sus justos términos, algunas de las afirmaciones del Profesor García Añoveros. En el tema de la financiación considera que la aportación del sector público va a ser creciente, pero que tiene muy poco que aportar el sector privado; quizá aquí lo que ocurre es que cuando dice que tiene muy poco que aportar el sector privado se basa en que las tasas académicas las considera financiación del sector público, porque tal y conforme están las cosas con el volumen de recursos que se destinan a la enseñanza universitaria parecería que un futuro crecimiento no sería posible si no procede de fuentes financieras privadas, eso por una parte; por otra, me parece que en relación a la afirmación del futuro crecimiento del sector público en el ámbito universitario quizás habría que pensar en la función de producción a que nos aludía Lorenzo. ¿Cuál va a ser la función de producción de la Universidad? En algunos de los documentos que se nos ha repartido me parece que se toca este tema; es decir, la Universidad abierta, por ejemplo, podría ser la réplica a los esquemas actuales, ya que los costes unitarios, que de momento parece que son crecientes, serían el principal argumento en todos los países para intentar detener el nivel del gasto público de Universidades, el cual quizás se podría doblegar cambiando completamente el sistema de producción de las Universidades. Este sería un aspecto en lo que se refiere al crecimiento del gasto público y a la misión que se le asigna a la Universidad; hay otro tema en el que me parece que ha puesto el énfasis, que es el de la producción de graduados por parte de países de niveles de desarrollo bajos (creo que nos hablaba de los países tercermundistas) que después se convierten en unos recursos aprovechados por parte de países de economías avanzadas. Creo que existe en efecto un problema, que está ahí, pero que las posibles soluciones, si se pone excesivo énfasis en este fenómeno, pueden ser peores, como quizá ha insinuado al hablarnos de que es partidario, por supuesto, de la libre elección de lugar de trabajo; no obstante, cualquier acción en este sentido quizá podría ser perturbadora, porque tenemos que plantear antes el tema de educación-empleo, o sea, si una sociedad no crece en puestos de trabajo adecuados, y no sólo la empresa porque la empresa responde a unos criterios de política económica, si el Gobierno no da unos incentivos fiscales a las empresas tanto para que empleen, por ejemplo, más mano de obra que capital o para que progresen en unos determinados sectores que son los que emplean precisamente a estos graduados que producen en la Universidad el fenómeno de la emigración, lo mismo que ocurre con el de la mano de obra en general y no sólo de los graduados cualificados, no sólo ocurrirá, sino que incluso sería deseable. Frente a la creencia en un momento determinado, cuando prosperó la idea de la inversión en capital humano de que una mayor educación solventaba problemas de crecimiento y problemas de distribución de renta a corto plazo, la situación es completamente distinta y hay países tercermundistas que están dedicando el 4 o el 5 por 100 de su renta a la educación, y en cambio los graduados, sobre todo los recién graduados, se encuentran en paro y subempleo una mayoría y

con una imposibilidad de adecuación de esa estructura socio-económica a estos graduados con unas aspiraciones que han aumentado y unos requerimientos de cualificaciones profesionales que no se corresponden con las adquiridas dentro del sistema académico. Más que puntualizaciones es un poco reelaborar por mi parte lo que ha expuesto el Profesor García Añoveros. Y ya, por último, me gustaría aludir a un tema que quizá es previo a todo esto, y es, en nuestro caso concreto, si estamos destinando a educación un gasto al límite de nuestras posibilidades de acuerdo con el nivel de desarrollo de España; si lo estamos dedicando, se trataría de un problema, más que de recursos adicionales, de redistribución por canales distintos, de formas distintas de financiación de los recursos que actualmente se están asignando a la educación.

Sr. MORA

Yo estoy muy de acuerdo con el Profesor García Añoveros cuando al comienzo de su intervención afirmaba que este problema de financiación de la enseñanza universitaria está totalmente ligado al sistema político y económico existente; yo diría que está subordinado y según cuál sea el sistema político y económico así será el procedimiento de financiación. Soy también partidario de considerar la enseñanza universitaria como un servicio público, lo cual indiscutiblemente tiene sus matices, pero yo entiendo que si nosotros partimos de la consideración de las funciones que debe realizar la Universidad, y que se proclaman teóricamente, tendremos que llegar a la conclusión de que se realicen esas funciones en beneficio de la colectividad. Yo entiendo que son dos funciones básicas las que realiza la Universidad: una de ellas, la transmisión de conocimientos, transmisión de conocimientos que naturalmente se realiza con arreglo a los criterios ideológicos que sean imperantes en una época histórica determinada; y por otro lado, la otra función es la reproducción de fuerza de trabajo cualificada. Las dos funciones realizadas de una manera adecuada, es decir, en función de los intereses colectivos, creo que redundan en beneficio del conjunto de la sociedad. Desde este punto de vista, me parece que la conclusión lógica sería afirmar que este servicio público tiene que ser gratuito. Naturalmente, se plantean los problemas de cómo se resuelve esto en una sociedad que no tiene en la actualidad un sistema político y económico que pueda hacer posible la aplicación de ese beneficio. Sería, creo yo, bastante complicado entrar en el problema de señalar qué soluciones técnicas se pueden ofrecer, cuando no se está de acuerdo con un sistema imperante. Se puede llegar incluso a creer que las soluciones técnicas existen por encima del sistema político y económico que pueda existir en un momento determinado. Yo estimo que no, que cada ciudadano tiene que aportar sus soluciones y tiene que aportarlas, naturalmente, diciendo que esas soluciones se pueden conseguir si se aplican determinados métodos. Por consiguiente, estimo que sería caer probablemente en una especie de tecnicismo inútil tratar de ver qué es lo que se puede hacer paso a paso. Se pueden hacer muchas cosas paso a paso, pero probablemente lo que más interesa es decirle al país qué condiciones se tienen que dar para que se pueda llegar de la mejor manera a conseguir un servicio público que redunde, como he dicho anteriormente, en beneficio del conjunto de la colectividad. Para mí el problema se resuelve técnicamente por vía presupuestaria; entiendo que un Parlamento constituido de una manera democrática puede ir sentando las bases para que la representación que allí se manifieste responda cada día con mayor

fidelidad a los intereses generales de una colectividad. Si eso se produce así, a mí me parece que ésa es la manera de conseguir solucionar todos los problemas concretos que se van presentando. Existiendo un Parlamento democrático se tiene la posibilidad de conseguir la reforma fiscal. Entiendo que es un problema parcial entender que por vía de tasas se puede llegar a alguna solución si no se ha conseguido un sistema progresivo fiscal. Pensar que es factible conseguirlo en un terreno concreto como pueden ser las tasas académicas me parece una contradicción insalvable; creo que es con la reducción progresiva de los desequilibrios que existen en esta sociedad como mejor se puede llegar a solucionarlo y por la vía parlamentaria se puede conseguir una reforma fiscal que estribe fundamentalmente en unos nuevos criterios de imposición, fundamentalmente incrementando la imposición directa para conseguir un aumento global de los recursos. La solución de aplicar tasas progresivas me parece idealista con esta situación; realmente, desde un punto de vista de transición, creo que no fomenta el principio de igualdad; al contrario, creo que consolida las desigualdades, institucionaliza las desigualdades porque hace aparecer ante la sociedad como justa la posición de desigualdad. Entiendo que no debe ser así como se intente solucionar el problema, sino una vez más afirmo que por la vía presupuestaria. Sin embargo, cabe pensar que en una etapa de transición, que puede ser larga, habría que intentar también corregir de alguna manera esas desigualdades existentes. Yo me pronunciaría tan sólo porque el porcentaje que supusieran las tasas sobre el conjunto de la financiación de la Universidad fuera muy reducido y además se tratara de tasas uniformes. Por otra parte, me parece, desde ese punto de vista, que la solución para aquellas personas que procedieran de clases económicas más desfavorecidas pudiera ser simplemente la concesión de becas. Becas que cubrieran tanto esa parte de tasas, ya digo que tendría que ser muy reducida en el conjunto de la financiación de la Universidad, y que se tendría que atender también a subvencionar los gastos de residencia cuando se tratara de personas que tuvieran que vivir fuera de sus familias y que se tendría que atender también al gasto de libros, material, etc. Creo que esto es lo que más podría ayudar a ir sentando las bases de la enseñanza gratuita a todos los niveles. Se ha hecho una consideración sobre la Enseñanza Media que yo creo que tiene muchísima importancia para plantearnos nosotros también el problema universitario. La educación se ha declarado como gratuita a nivel de la Enseñanza Media, pero naturalmente esto sabemos que no se cumple de una manera adecuada y es que existe también un problema, como se ha señalado, muy importante, como es la intervención del sector privado en la Enseñanza Media. En mi opinión, esto responde únicamente a una situación peculiar de nuestro país, donde determinadas instituciones privadas han tenido históricamente una importancia muy grande en este sector y creo que aquí está en juego más o menos la aplicación de la idea de servicio público en toda su extensión. Si nosotros consideramos toda la enseñanza globalmente como un servicio público hemos de entender que corresponde a la exclusiva competencia del Estado su regulación; hemos de entender, por consiguiente, que sin anular en absoluto el principio de libertad, al entender que el Estado, y el Parlamento como su órgano superior de expresión, no puede subvencionar un tipo de enseñanza que estuviera organizada e impartida por sectores privados, independientemente de que cumplan su función adecuadamente. Algunos se plantearían si eso no conduce a una uniformidad ideológica, y ésa es la cuestión a tratar. Un Estado pluralista que se manifiesta pluralista a través del Parlamento tiene que ser pluralista también con cualquier actividad que realiza; por consiguiente, el hecho de que se declare la

enseñanza como servicio público, como servicio que es sufragado con cargo a los presupuestos generales del Estado, no creo que tenga que significar en absoluto una uniformidad ideológica, y ello, en definitiva, por que se garantizará la libertad en la manera de exponer los conocimientos, porque naturalmente en una sociedad democrática se tiene que realizar la función docente con un control efectivo, y el control una vez más no puede ser efectuado más que, en última instancia, por el órgano que ejerce la soberanía del Estado. Tan sólo quisiera añadir que, en última instancia, las dificultades que se han ido señalando aquí para conseguir una financiación adecuada de la Universidad pueden resumirse, creo, en un conjunto de insuficiencias que presenta el actual sistema político y económico. Creo que no se trata de una imposibilidad de conseguir una mejora importantísima en ese servicio, de lo que se trata justamente es de superar las insuficiencias del actual sistema por vía parlamentaria, reforma fiscal y nueva distribución de los recursos de los que se dispone, lo que implica naturalmente un orden de prioridades en el gasto público. Todo eso creo que colaboraría para poder sufragar este servicio público de manera totalmente gratuita.

Sr. GARCIA MORILLO

Bueno, yo tengo que decir en primer lugar que por desgracia los estudiantes no podemos opinar en este tema con el nivel de elaboración que se requeriría. Una de las constantes reivindicaciones de los estudiantes ha sido precisamente el que se nos indicase de dónde proceden las fuentes de financiación de la Universidad; cuál es el uso y distribución de los recursos que se dispone. En todo caso, yo diría que la opinión mayoritariamente extendida hoy entre los estudiantes es que la Enseñanza Superior supone un beneficio global para toda la sociedad; un beneficio que, como el Profesor Mora ha dicho, consiste tanto en la provisión de conocimientos como en la reproducción de fuerza de trabajo cualificada, y que en función de eso la sociedad, a través del Estado, a través de sus organismos tiene el deber de sufragar este servicio público considerado desde todos los puntos de vista. A partir de ahí yo entiendo, al igual que la mayoría de los estudiantes, que solamente una reforma tributaria que consolide un sistema tributario progresivo, en el que las clases de mayor nivel de renta sean las que sufraguen fundamentalmente los gastos de la sociedad, posibilitará la obtención de los recursos necesarios para llevar a cabo la financiación de la Universidad que la sociedad española necesitaría. Una financiación que debería ser en su totalidad gratuita, que debería ser extraída en su totalidad de los presupuestos generales del Estado, de unos presupuestos obtenidos en base a la reforma tributaria que se elaboraría, como ha afirmado el Profesor García Añoveros, en la necesidad de que sean aquellos que resultan beneficiarios de la Enseñanza Superior quienes la paguen, por lo menos en cierta medida. Señalan muchos estudiantes que es preciso elaborar un esquema parecido al que ha expuesto el Profesor García Añoveros, de manera que aquellos que tengan rentas altas paguen una tasa más o menos alta; esto es, que se estipule un nivel de tasas de conformidad con el nivel de renta del individuo que recibe la enseñanza. En todo caso, yo particularmente pienso que esto supone institucionalizar una serie de desigualdades e implica, en definitiva, dar por sentada la justicia de un determinado orden social que no creo posible justificar y con el que creo que no están de acuerdo la mayoría de los estudiantes. Supone, en última instancia, la consolidación de una enseñanza absolutamente desigual desde

todos los puntos de vista, por cuanto es presumible que aquellos que tienen posibilidad de pagar unas tasas más altas tendrán también acceso, en condiciones de mucha mayor facilidad, a unos medios de enseñanza netamente superiores a los de aquellos que no tienen esas posibilidades de pagar esas tasas. Entendemos, por otro lado, que es necesaria, asimismo, la creación de un sistema de becas, un sistema de becas que cubra no solamente las tasas, caso de existir, sino que además cubra absolutamente todos los gastos del estudiante que no posea un nivel de renta suficiente como para sufragarse su enseñanza. Es sabido que para las clases más desfavorecidas el mayor coste de la enseñanza no resulta precisamente del coste del servicio de la enseñanza, sino, sobre todo de lo que dejan de ingresar aquellos que se dedicarían a estudiar. En este sentido, se podría institucionalizar, aun cuando sea en una etapa transitoria, un sistema parecido al de las becas-salario, que de alguna manera posibilitase el compaginar la enseñanza con el tener unos determinados ingresos que permitan una subsistencia.

Sr. ORTEGA

Mi intervención se articula con las dos últimas, ya que en ellas se ha puesto de relieve que la financiación de la Universidad no es problema esencialmente técnico o económico, sino que se trata de una dimensión más global que voy a situar en tres niveles. Los tres han de ser puestos en cuestionamiento dentro de la formación social española, así como hay que subrayar que por separado ninguno de esos niveles explica el tema que estamos abordando en esta mesa redonda. En el sustrato de estos niveles, y en general como cuestión de fondo de la financiación universitaria —o de cualquier otro ciclo escolar—, se halla la *igualdad de oportunidades*; igualdad que ha de ser entendida más allá de los límites del sistema escolar para ubicarla en la sociedad toda: la igualdad de oportunidades educativas resulta una ficción sin esa misma igualdad en los terrenos económico y político. Dado que las condiciones socio-culturales tienen una decisiva influencia en la génesis de las estructuras mentales (ya que éstas no son innatas, sino adquiridas en interacción con la clase y el grupo social de referencia), no podrán existir igualdades educativas o de otro tipo más que en una sociedad igualitaria (como muy bien comprendieron los primeros socialistas).

Decía, pues, que tres son los niveles a considerar en esta cuestión: el *nivel político*, el *nivel económico* (en este caso, el sistema de financiación universitario) y el *nivel educativo*. Comenzando por este último, me referiré a la finalidad de la Universidad. Frecuentemente a ésta se le asignan como objetivos una transmisión general de conocimientos, la reproducción a un nivel técnicamente cualificado de la fuerza de trabajo y reproducción de la ideología dominante. Esto se traduce en la producción por parte de la Universidad (en las sociedades con un modo de producción capitalista) de una élite, tecnocrática encargada de perpetuar la estructura de dominio. En una Universidad tal, propia de las formaciones sociales desiguales, el sistema de financiación será siempre reducido: el que requiere formar esos cuadros que precisa la clase dominante. Frente a ello, voy a empezar por negar tales objetivos. Pienso que la Universidad no ha de ser el reducto donde tenga lugar la reproducción de tales élites, sino que ha de convertirse en una Universidad popular, abierta siempre a las masas, potenciadora de los intereses y actividades de las clases subordinadas.

Ahora bien, en la medida que la Universidad busca en términos reales reproducir élites, el sistema de financiación que la sustenta es *regresivo*: la totalidad de la sociedad paga un servicio que luego se destina casi en exclusividad a satisfacer las necesidades de sectores privados de esa sociedad: en concreto, las de la clase dominante. De ahí la peculiaridad del sistema financiero español en lo tocante a la Universidad. Hasta bien entrados los años sesenta —prácticamente hasta la Ley General de Educación— era el universitario el único ciclo escolar gratuito (las tasas académicas eran simbólicas). Pues bien; ahora se quiere presentar esa situación de forma radicalmente opuesta: la Universidad no puede ser gratuita, ya que los costes han aumentado cuantiosamente (curiosamente, en una Universidad donde no se invierte en investigación y se cuenta con un profesorado infrapagado, el PNN, y el único medio didáctico es la viva voz). Lo que aquí se debate es, sin duda, otra cuestión, y no simplemente alza de costes (pues cuando se trata de aparatos represivos del Estado la financiación siempre se encuentra). Es la cuestión de impedir que a la Universidad accedan los hijos de las clases subordinadas.

Con ello se entra en el tercer nivel, el político, de los tres que señalé, que determina a los otros dos. Y aquí discrepo profundamente de Miguel Mora, ya que pienso que un régimen parlamentario sigue siendo capitalista, y que en él es la clase controladora de la economía quien en definitiva maneja el Parlamento. Las desigualdades económicas van a seguir actuando y determinando las posibilidades educativas, así como los resultados de los escolares. No voy a desarrollar ahora esta dimensión, pero vale la pena que aluda de pasada a ella: sólo a partir del *control directo* por los propios trabajadores de los medios productivos, sin mediaciones de ningún tipo y sin instituciones ni burocracias políticas separadas de la actividad productiva, será posible sentar unas mínimas bases igualitarias. Desde este control directo e irreductible se acabará con el apropiamiento privado (bien mediante la empresa privada, bien a través del Estado) de la producción social; a partir de él se logrará una auténtica democracia igualitaria.

Introduzco aquí, como puede verse, un giro al discurso. Puesto que el Estado no es una instancia ética reconciliadora de las clases sociales (como pensaba Hegel), sino institución al servicio de una clase, que se apropia de una parte de la producción social para destinarla a la clase de que es instrumento, todo intento de hacer el Estado más benefactor (en expresión de la sociología americana, pero que yo denominaría más propiamente Estado totalitario) y de aumentar sus presupuestos a través de un sistema tributario más gravoso, no hace sino ampliar las desigualdades. Las clases deprimidas serán las que cargarán con la mayor parte de la Hacienda Pública, y en contrapartida, el Estado, planificador contemporáneo, seguirá dotando a los privilegiados de la infraestructura necesaria para seguir siéndolo todavía más. No creo, por tanto, que ninguna propuesta —y menos su realización práctica— de sociedad igualitaria pase por el Estado. Será un espacio social con autonomía de los trabajadores, organizados en consejos, en el que la producción (material y simbólica) esté en sus manos, el más idóneo para que pueda ser viable la igualdad educativa. De este modo, la Universidad no se hallará en manos de una élite (la académica) burocratizada ni al servicio de los intereses de otra élite (la dominante), sino que será una Universidad —o como quiera llamársele— en donde intereses, necesidades y problemas de la comunidad podrán ser debatidos y tratados.

Con estas bases —que muy sumariamente he esbozado—, la financiación de la Universidad deja de ser un «problema». Lo es ahora, en las sociedades capi-

talistas, porque en ellas se trata de dotar a quienes dominan de ese poder-saber que les legitima en su posición de mando. Y para ello se utilizan la selectividad y las tasas académicas. Una y otra medidas son clasistas, y responden al criterio *regresivo* de un capitalismo despilfarrador en lo tocante a sus señores y que se vuelve tacaño para sus siervos. Y esto hay que tenerlo muy presente: no hay nada de progresivo en subir las tasas académicas o en seleccionar al ingresar en la Universidad. El hijo de la clase que tiene el poder puede permitirse eso y mucho más; no así el hijo del trabajador, que se encuentra con un costo mayor de los estudios en una fase de inflación.

En resumen, la financiación de la Universidad pasa por dos filtros decisivos: los objetivos que se quieren alcanzar con dicha institución y la gestión pública de los asuntos de la comunidad. Si pensamos que aquéllos y ésta son de la competencia de los propios afectados, la financiación será relativamente fácil. Pero si Universidad, control de la producción y política son reducto de unas élites privilegiadas, progresivamente tendremos que enfrentarnos con medidas cada vez más regresivas para las clases subordinadas.

Sr. GARCIA AÑOVEROS

Ante algunas alusiones y preguntas que se han hecho en torno a mi intervención, querría aclararles los puntos que he expuesto anteriormente. Ciertamente que la Universidad puede prestar servicios nuevos, y en la medida en que preste servicios distintos de los normales de formación del alumnado para la obtención de un título universitario puede tener unas vías de financiación diferentes. Hay pocas experiencias, pero voy a hablar de una que me atañe personalmente; el Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla ha conseguido financiación ajena a los canales normales, mediante subvenciones de empresas privadas. Cajas de Ahorro y también de entes públicos; lo cual, a su vez, repercute en beneficio del funcionamiento normal de la Universidad, por lo menos desde el punto de vista de la retribución y de la formación del profesorado, ya que el Instituto desarrolla investigaciones con la intervención de distintos departamentos de la Universidad, de manera que la actividad investigadora responde a concretas necesidades sociales y está financiada adecuadamente. Por otro lado, es lamentable desperdiciar parte del profesorado que tenemos, que ciertamente está mal pagado, y a veces está insuficientemente utilizado; hay algunas experiencias de cursos, generalmente para extranjeros, que funcionan al margen del «curriculum» normal, que son eficaces y se autofinancian y que podrían aplicarse también a distintos cursos ajenos al «curriculum» normal.

El ejemplo que se ha puesto aquí no sé si lo he entendido bien, sobre la enseñanza pública y privada del Bachillerato, estimo que es poco aplicable para la Universidad, porque la enseñanza privada del Bachillerato está en crisis precisamente por el aumento de los costes; muchas familias que normalmente se permitían la enseñanza privada no se la pueden permitir, no se la quieren permitir; de manera que una organización institucional diferente de la Universidad podría permitir, sí, que algunos grupos extraordinariamente reducidos de ciudadanos pudieran pagar los costes reales de su enseñanza universitaria a través de instituciones privadas, pero esto no resuelve el problema, aparte de que a mí no me parece conveniente por otros motivos. El problema grave de la financiación de las Universidades privadas no se resuelve más que a través de financiaciones del sector público por las vías más dispares, que son muy variadas

en un país tan complejo en el modo de canalización de los recursos, como Estados Unidos, y que son más simples en países diferentes. Pero en el propio Bachillerato la enseñanza privada, en el sentido de enseñanza financiada exclusivamente por quienes la reciben, es una cosa que acabará desapareciendo a no muy largo plazo, con un sentido socialmente significativo, porque los costos, fundamentalmente para la retribución del personal, son crecientes; para la Universidad es este problema más grave todavía.

Incidentalmente se ha hecho aquí alusión a que el sistema tributario español, incluyendo la Seguridad Social sigue siendo un sistema regresivo; el sistema español es menos regresivo de lo que muchos dicen, porque la afirmación de que el impuesto sobre la renta, por ejemplo, en España produce un 2 por 100 del presupuesto, mientras que en otros países de Europa Occidental produce el 25, 30 y el 40 por 100 es una afirmación falsa, porque a efectos comparativos hay que contar, por lo menos en parte, los impuestos a cuenta. Aparte de esto, sin embargo, el sistema es regresivo obviamente y con la Seguridad Social es más regresivo, porque la Seguridad Social se financia básicamente mediante un impuesto sobre los salarios que tiende a repercutirse sobre el consumidor.

Los costos de la Universidad se pagan en parte por los usuarios del servicio y en parte por la colectividad a través de una financiación presupuestaria; a pesar de todo esto que hemos visto aquí sobre financiación privada de investigación y de formación permanente, el núcleo fundamental es financiación pública, y me parece que va a seguir siendo así; antes he puesto un ejemplo de un Instituto financiado en parte por la empresa privada; es verdad, está financiado en parte por la empresa privada, pero es curioso que ya este mismo Instituto, sin pedirlo él, está recibiendo llamadas del sector público para hacer determinados estudios, de donde resulta que el Ministerio de Planificación, el Ministerio de la Vivienda, el Ministerio de Agricultura, el IRYDA, están ya pidiéndole trabajos retribuidos, y al final va a acabar financiado en parte apreciable por el sector público, en cuanto éste promueve ciertas investigaciones. Por tanto, yo creo que es a través de vías públicas donde fundamentalmente hay que buscar la financiación de la Universidad, tanto a niveles de investigación como a niveles de enseñanza. El sector privado podrá aumentar su participación, pero siempre con carácter residual minoritario; por lo demás, no olvidemos que el sector público se nutre de tributos que paga el sector privado.

Aquí se ha aludido al tema de los costos; en la Universidad hay poco dinero y del poco que hay se despilfarra una cantidad extraordinaria; la distribución del profesorado es demencial; de esto somos responsables todos: los profesores no numerarios, los contratados, los catedráticos, los agregados, el Ministerio, todos somos responsables; debido a una falta casi total de planificación, resulta que hay Facultades donde el profesorado tiene relativamente pocas tareas docentes, y se inventan «horas» lectivas para responder a los absurdos criterios de retribución vigentes, mientras en otras Facultades los profesores están con la lengua fuera, simplemente para impartir clases, sin tiempo para preparar una tesis doctoral o hacer un trabajo de investigación; si esto es así, en la medida en que se distribuye mal, se está derrochando dinero. En inversiones existe también un desconcierto enorme; que es consecuencia de una falta de control de los directa o indirectamente interesados en las inversiones; también de los indirectamente afectados, porque si es un control exclusivo de los directamente afectados, se llegaría a la creación de Reinos de Taifas a nivel de Universidad o de Facultad o al nivel que fuera. Es notoria la falta de idea de responsabilidad que tenemos todos los que estamos en la Universidad respecto

a cómo se gasta el dinero de ésta, porque nunca se nos ha consultado sobre el tema; es algo que funciona como si no fuera con nosotros. Si necesitamos lo que sea, lo pedimos y no sabemos si lo que pedimos es razonable en función de las necesidades no ya de la Facultad de al lado o de la Universidad de al lado, sino del departamento de al lado o de otra sección del mismo departamento. Las necesidades de gasto son enormes, pero la falta de racionalización es tremenda, lo que quiere decir que para el dinero que actualmente se gasta en la Universidad los servicios podrían ser mejores; sin embargo, no creo, no creo que con el dinero que actualmente se gasta en la Universidad se pudieran atender decentemente, aun racionalizando o mejorando enormemente el sistema de organización, etc., no digo las aspiraciones ideales, sino las razonables aspiraciones permisibles en un país de nuestra renta.

El tema de la evasión de los cerebros que incidentalmente ha salido aquí es difícil y complejo; es cierto que muchas personas se tienen que ir porque no tienen un puesto de trabajo; pero es un poco absurdo que, por ejemplo, poniendo un caso extremo, ciertos países forman ciertos especialistas en física nuclear y si los forman es lógico que se vayan, porque allí no tendrán ningún trabajo o lo tendrán por debajo de su nivel de conocimientos; hay otros casos en que los puestos de trabajo no son satisfactorios, como los de médico rural, porque para el adecuado desarrollo profesional se necesita un buen hospital con medios adecuados; por ello, si los hospitales españoles no dan lugar a los médicos, éstos se van, por ejemplo, a Estados Unidos. Para su buena formación un médico tiene que irse a un centro importante de los Estados Unidos, de Inglaterra o de España, pongo por caso, y tiene que abandonar una aldea en un país del Tercer Mundo, donde, evidentemente, su realización profesional será inferior, pero donde el país lo necesita quizá más; ese país teórico necesita mucho más un médico que se limite a hacer disminuir algo el índice de mortalidad infantil o la incidencia de las epidemias que un especialista muy bien formado y profesionalmente satisfecho en un centro de los Estados Unidos. El problema es dificultoso, pero muchas veces falta imaginación para utilizar adecuadamente las profesiones al servicio de un país. Por ejemplo, en España sobra personal docente a ciertos niveles o con ciertas especialidades, pero falta en áreas de habla castellana y no se ha establecido un sistema adecuado de prestación de servicios en el exterior, que sea incluso sufragado por el Estado español y se englobe dentro del conjunto de servicios realizados por el Estado a todos los efectos; al Estado español le puede interesar que sus profesionales tengan una experiencia internacional prestando un servicio público, pero dentro del marco de unas relaciones internacionales, que en este caso responden a un área de cultura determinada; éste es un ejemplo nimio, pero podía ser interesante como modo de dar empleo, satisfactorio para la sociedad que los ha formado, a unos profesionales que no tienen. Creo, sin embargo, con el mayor respeto a la libertad que alguna forma de contraprestación tiene que haber por parte de quien recibe una subvención de la colectividad en la que reside.

En cuanto al tema de fondo, el tema de si las tasas deben de existir o no, el Sr. García Morillo se ha mostrado partidario de que no existan tasas; el Parlamento resolverá algunas cosas, pero no todas, y desde luego, por muy democrático que sea, no va a establecer un sistema fiscal totalmente justo, porque el sistema fiscal, como todo lo que afecta a la materia de tributos, es el resultado de un compromiso de intereses donde suelen predominar los de la clase dominante; el sistema fiscal ideal no existe más que en la mente de los que lo escribimos; en la práctica hay un compromiso de intereses que se acomoda más o

menos a nuestro ideal de justicia. El sistema fiscal nunca será totalmente progresivo, pero aunque fuera satisfactoriamente progresivo, en la manera en que persistan las diferencias de renta y en que por tanto haya unos condicionamientos sociales previos para el acceso a la universidad, que están fuera de la Universidad como he dicho antes y dice también el Sr. Ortega, la enseñanza universitaria no debe ser gratuita para todos; podrá ser gratuita para algunos, para la mayoría pero no debe serlo para todos. Ciertamente la Universidad cumple unas funciones sociales importantes, pero no he visto a nadie o prácticamente a nadie ir a la Universidad por un deseo de servir a los demás; la gente va a la Universidad para adquirir un «status» personal o profesional; no simplemente por un nivel cultural mayor, que ya sería una retribución específica importante porque tener un nivel cultural mayor supone un nivel de realización personal mucho más satisfactorio sino un «status» profesional, un presunto «status» económico, etc.; de aquí que salvo en una sociedad igualitaria en la que no haya diferencia entre el nivel de renta del que no ha ido a la Universidad y el de quien ha ido, debe haber algún tipo de tasa académica.

Se dice que es utópico el pretender establecer un sistema progresivo en las tasas académicas; no es tan utópico desde el momento en que ya existe, aunque rudimentario; pero es que existen ya cuatro niveles; el que paga toda la tasa, el que paga media tasa, el que no paga ninguna y el que además recibe una beca. Luego existen cuatro niveles distintos de participación en la financiación distintos. En la medida en que se perfeccione el sistema tributario y, por tanto, el conocimiento de las verdaderas rentas de los sujetos por parte de la Administración Pública, la administración de la Universidad, la administración educativa, podrá utilizar esos conocimientos, para graduar las tasas de una manera todavía más eficaz; ahora es difícil hacer más de cuatro escalones, y no creo que porque existan unas tasas más altas que otras haya enseñanza desigual; precisamente en nuestro país y en otros países, la enseñanza no es desigual en función de la tasa, es desigual en función de la Universidad o Facultad a la que se asista o del catedrático o agregado o profesor no numerario que toque en suerte; aunque el título sea igual para todos la enseñanza es desigual, pero lo es de una manera ajena a la tasa; y no es desigual como en un sistema mucho más estructurado y diferenciado como el de Estados Unidos, donde existen clases diferentes y bien nítidas de Universidades, de manera que el estudio en unas y otras condiciona muy poderosamente el «status» profesional y económico; en España no sucede así, ni en general en los países europeos; esto no quiere decir que la enseñanza en la Facultad de Derecho de Sevilla sea igual que en Madrid o Barcelona; son diferentes y quizá no uniformemente diferentes, sino según materias y épocas; son diferencias que proceden de circunstancias ajenas, en parte, a cada Universidad: mejor o peor profesorado, número de alumnos, huella de profesores excepcionales que han implantado un cierto espíritu. No hay ningún motivo para pensar que siendo la tasa uniforme, aunque gradual, haya diferencia alguna en cuanto a la enseñanza prestada por razón concreta de tasa pagada, porque los mismos derechos tiene el estudiante que tiene beca, que el estudiante que paga las 6.000 pesetas o las 9.000 de las actuales tasas.

La intervención del Sr. Ortega es muy interesante, pero me permitiría preguntarle: ¿qué hacemos?, ahora mismo el sistema social es el que hay, y como no se vislumbra a corto plazo una revolución tan radical que transforme sustancialmente la sociedad española de acuerdo con las apetencias del Sr. Ortega, hacen falta soluciones concretas a problemas concretos. Respeto a quien diga que sólo quiere una solución radical, pero lo cierto es que no contribuye a

resolver el problema más que en la medida en que destruya totalmente el sistema; supongo que mientras subsiste este pecador sistema, habrá que decidir, pongo por caso, cómo financiamos la Enseñanza Superior en España en el curso 1977-78.

El Sr. Ortega hablaba de que este Estado benefactor e interventor acaba siendo totalitario; es cierto; y el mundo hasta ahora en su evolución va a grados mayores de esto que podemos llamar totalitarismo, aunque no sea el totalitarismo digamos clásico de ciertas doctrinas o teorías políticas; los atentados a la libertad del individuo son cada vez mayores en la medida en que aumentan la complejidad social y las intervenciones directas del Estado, etc.; no sé cómo se puede evitar; siento mucho que esta situación se produzca porque tengo una gran sensibilidad personal para los problemas de la libertad y del respeto del individuo. Desde el concreto punto de vista universitario la financiación por parte del Estado no tiene más que un contrapeso; la autonomía, desde luego no en las palabras sino en los hechos. Es la única manera de contrapesar la influencia de un Estado que puede ser tremenda; sin embargo, no olvidemos una cosa; esto ha impedido muchas cosas pero en la Universidad no ha impedido la aparición y crecimiento de unos niveles de repulsa y de contestación a la propia Universidad financiada por este mismo Estado autoritario; los condicionamientos del Estado tampoco son tan fuertes, aunque son fuertes; hay que evitar la discrecionalidad de la Administración mediante sistemas económicos con un democrático control adecuado; pero no exageremos tampoco los condicionamientos del Estado porque, siendo importantes también es verdad que en las Universidades, por regla general, no se les ha preguntado a muchos por sus ideas a la hora de obtener una plaza incluso de funcionario público, aunque existiera un control ideológico formal; esto es así, es un hecho obvio, que ha ocurrido en este Estado que hemos tenido, aunque no se si ocurrirá igual en otros Estados igualmente autoritarios. De todos modos hay que contrarrestar la intervención creciente del Estado mediante la articulación, no sólo en la Universidad, sino fuera de ella de los cuerpos sociales que, ejerciendo su responsabilidad sobre su propia esfera de actuación, administren unos fondos que les vienen dados por el aparato estatal pero que el aparato estatal no debe manejar a su antojo; lo que no sólo es aplicable a las Universidades, sino a los entes locales, a las regiones; es una cuestión vital.

Finalmente, por todo lo que acabo de indicar creo que el sistema de tasas, con los condicionamientos actuales que no veo susceptibles de cambiar radicalmente a corto plazo, ni a medio ni a largo —entendiendo por largo la perspectiva de diez o quince años— no es regresivo, por el contrario creo que durante años se ha producido y se sigue produciendo una gran vergüenza nacional, aunque la expresión sea demasiado altisonante: que las clases menos dotadas económicamente en el país han estado y están financiando a las clases más dotadas para que ocupen puestos de privilegio, para que se produzca eso que el Sr. Ortega llama con acierto la perpetuación del sistema de la clase dominante, ¿o es que suprimiendo las tasas que han de pagar los más ricos se va a venir abajo la clase dominante?

Sr. MORA

Una intervención breve en un tema tan enormemente complejo como el que estamos tratando da lugar a que a veces en otras intervenciones parezca manifestarse una cierta diferencia; pero no es así en líneas generales. Primero, quisiera referirme a la intervención de Félix Ortega; yo soy consciente de las deficiencias del sistema parlamentario. Cuando yo hablo de sistema parlamentario en los términos que expuse anteriormente, me estoy refiriendo a que entiendo que es el instrumento que puede servir para iniciar una transformación del actual sistema; naturalmente que hay otras versiones. Hay una versión que consiste en afirmar que este sistema no será válido ni hoy ni nunca porque es el producto de una clase social determinada, la clase burguesa, y, por consiguiente, en tanto que exista, solamente puede beneficiar a esa clase; esa será, digamos, la postura más radical. Entiendo que con el desarrollo que se ha producido en todo lo que va de siglo, fundamentalmente después de la última guerra mundial, el tema ya tiene otras características; en suma, se ha llegado por parte de muchos sectores políticos a la conclusión de que en un Estado con un cierto desarrollo industrial, por consiguiente con una complejidad social importante y al mismo tiempo con un nivel cultural más elevado, este sistema parlamentario puede transformarse de una manera tal que en su momento pueda ser de utilidad global también para las clases trabajadoras; es decir, que es un instrumento que se utiliza pensando que es vía adecuada para que en su momento la representatividad que allí se manifiesta responda de una manera fiel con todas las limitaciones que se quiera a los intereses generales. Este es el sentido en el que yo me he expresado al hablar del sistema parlamentario; es un comienzo, eso es lo que yo quiero decir. Pero como soy consciente de sus grandes limitaciones yo tengo que agregar ahora, puesto que se ha señalado el problema, que soy partidario de utilizar también otras vías que me parecen que pueden ser correctoras en una cierta medida de esas deficiencias y me quiero referir a la intervención directa de todos los ciudadanos: la intervención de las masas en la cosa pública. Esto se consigue en línea generales a través de organizaciones de masas; son los sindicatos, son las asociaciones de vecinos, son todo tipo de entidades culturales; yo creo que eso ya nos aproxima al contexto de democracia directa. Pues bien, me parece que el avance hacia un régimen de igualdad se produce combinando el sistema parlamentario con todo este tipo de organizaciones de masas. Bien, yo creo que de esa manera puede quedar más o menos clara mi versión de la utilidad de un parlamento. Por otra parte, quiero hacer algunas referencias a algunos puntos que aquí se han tratado. Yo quisiera señalar que el problema que estamos tratando se resume en última instancia en una cuestión de poder. Quien tenga el poder es el que decide; por consiguiente, vamos a tratar de ver qué propuesta se tiene para cuando se tuviera el poder, porque naturalmente yo no soy partidario de determinadas propuestas y como yo no tengo el poder naturalmente no tengo opción; desde luego el no tener opción no puede significar en modo alguno, desde mi punto de vista, que yo haga otro tipo de propuestas, sino que las haga el que tenga el poder, que es el único que va a poder en su caso llevarlas a la práctica. Yo soy partidario de la enseñanza gratuita y yo creo que en un sistema determinado, como ya he explicado anteriormente, se puede conseguir. Yo no voy a hacer otro tipo de propuestas; sin duda alguna yo seguiré insistiendo en que el sistema de tasas no es en modo alguno el que nos puede llevar a poner en práctica, aunque sea progresivamente, el principio de igualdad. Desde luego que dentro de otra perspectiva hay una

graduación en las medidas que en términos globales suelen ser, digamos, mejores o peores, pero desde esa perspectiva, desde una perspectiva capitalista, se puede decir naturalmente que hay medidas más progresivas y menos progresivas; pero en su conjunto yo estimo que todas globalmente no benefician el desarrollo de la colectividad. La desigualdad creo que se corrige por vía parlamentaria, vía parlamentaria en relación con el tema de financiación: con el presupuesto. Entiendo que la manera de ir corrigiendo esas deficiencias, esas desigualdades, es naturalmente la reforma fiscal, y que eso no se va a conseguir en un día. Pues todo dependerá de quien tenga el poder político. Yo entiendo naturalmente que un sistema fiscal progresivo, donde la imposición directa sea la que represente el porcentaje mayor dentro de los recursos totales del Estado, es mucho más ventajoso para el conjunto de la sociedad que ir minando estas desigualdades por sistemas como pueden ser las tasas. Yo creo que esta vía sí es la que resulta beneficiosa al conjunto de la sociedad, porque marcará un paso positivo en la reforma de la sociedad; lo otro yo lo entendería simplemente como un pequeño remedio y, en todo caso, nunca en términos ideológicos supondría un avance; más bien una consolidación de estructuras establecidas. ¿Quién puede dudar que una reforma fiscal naturalmente tiene que ir relacionada con una reforma de todas las estructuras? Sin lugar a dudas; pero bueno, eso ya se supone. Naturalmente pensar en un sistema fiscal altamente progresivo sin que se transforme la distribución de la propiedad en nuestro país, sin que se transforme después la distribución del fruto del trabajo, es algo insostenible. Yo diría más, un sistema fiscal que verdaderamente pueda producir la igualdad exige una limitación importantísima en la estructura de propiedad; yo diría que exige la colectivización de los medios de producción más importantes que puedan existir en un país y todo eso con las limitaciones que impone cualquier proceso político; incluso hablando de cuestiones de fondo, yo entiendo que a nuestro país, en un plazo probablemente largo, en absoluto pueda interesarle al conjunto de la sociedad el que esa colectivización de medios de producción tenga que alcanzar a sectores medios de la propiedad que sería desventajoso para el conjunto de la sociedad; es una visión histórica que habría que analizar en detalle para ver todas sus implicaciones, pero en todo caso los medios de producción más importantes sí tendrían que estar al servicio de la sociedad para que se pudiera llegar a una reforma importante de todas las estructuras y entre ellas la del aparato tributario.

En cuanto a la escasez de recursos o en cuanto a su mala utilización, desde luego el problema fundamental es la escasez de recursos; en definitiva lo que no podría afirmar, me parece, es que en nuestro país exista una imposibilidad de fondo, de carácter económico para conseguir un gran auge. Creo que se ha alcanzado un nivel de desarrollo —yo diría a pesar del sistema político que ha imperado hasta ahora, es decir, gracias al trabajo del conjunto de ciudadanos— importante, que es el que ha motivado un acceso mayor a la Universidad. En definitiva entiendo que ese nivel haría ya posible el que los gastos destinados a la educación aumentaran de una manera muy importante, pero además nos encontramos con el problema del poder, pues eso no se conseguirá nada más que cuando sea posible incrementar los recursos y sea posible hacer otra distribución de los recursos. Entre otras cosas el despilfarro creo yo que procede de una mala estructuración del poder y de la Administración Pública. Muchas veces hemos dicho algunos funcionarios públicos que no se utilizan adecuadamente los recursos. Entendemos que hay medios humanos suficientes en la Administración Pública para cumplir los trabajos que la Adminis-

tración Pública como tal necesita; sería una cuestión de ordenación, de utilización adecuada de los recursos humanos que están ahí. Yo creo que no es cuestión de exagerar, pero me parece que en la actualidad hay un número muy importante en nuestro país que tienen un nivel técnico de preparación suficiente —y dentro de los cuadros de la Administración creo que es así— para cumplir todas esas tareas. En definitiva el problema de la ordenación del poder implica la ordenación de todos los subsectores del poder. Se aprecia también de una manera un tanto reducida el alcance de las influencias internacionales cuando hablamos, por ejemplo, del problema de investigación, pues convendría señalar que en la actualidad ya estamos en una situación en que se produce división del trabajo a escala internacional. Entonces los países más dependientes, como es el nuestro, del bloque capitalista, se encuentran con tareas asignadas por encima de su propio poder concreto; claro que yo diría que un poder concreto está subordinado a otro poder superior en cuanto que lo quiera; habrá naturalmente un proceso en el cual esa dependencia no puede ir más que reduciéndose paulatinamente, no de golpe; de acuerdo que sí, entre otras cosas porque el problema de fuerza no es un problema racional. El que pretenda salirse radicalmente de una órbita de influencia se expone probablemente a un tipo de sanciones que podían crear una situación verdaderamente grave en el país, pero eso no quita para que nosotros analicemos el problema en términos racionales. Los datos sobre la investigación son escasos en nuestro país; el grado de presión que existe, por parte de Norteamérica fundamentalmente, para que no se avance en la investigación de mayor importancia en nuestro país es grande. Eso se debe a una debilidad no tanto en cuanto a nuestra preparación; se debe justamente a que los centros internacionales de poder, dentro de la órbita capitalista, tienen mucho interés en hacer una distribución adecuada del trabajo en los distintos países que forman su órbita de influencia precisamente para que no se pueda tocar, valga la expresión, fundamentalmente esos centros de poder que son decisivos; véase, por ejemplo, el caso de la alta tecnología; por hablar de un supuesto extremo, en nuestro país no se consigue hacer una investigación nuclear ni siquiera una investigación en electrónica suficiente. Esto simplemente no se permite, incluso en sectores mucho más al alcance de nuestras posibilidades, como puede ser el sector químico. No se avanza suficientemente, tampoco en ese sector; naturalmente había que preguntárselo a los grandes trusts americanos, por qué esas grandes sociedades en concreto que se dedican a la explotación y distribución del petróleo, no admiten realmente que se realice en nuestro país una investigación adecuada. Esto afecta de una manera fundamental a la Universidad en un aspecto que había de insistir fundamentalmente también aquí, que es el aspecto de investigación. Yo soy partidario de que la investigación no se realice separadamente de la Universidad; otra cosa distinta es que, en tanto que existen esos capitalistas, hagan lo que crean conveniente hacer, eso es otro problema. El caso es que toda la investigación tiene que ir absolutamente unida a la Universidad. Existen esos consejos de investigación que han existido en nuestro país y sus frutos, ya se conocen, son realmente pobres. La investigación es una carrera primordial dentro de la Universidad; es lo que permite realmente el avance del conocimiento; sin ello la Universidad no progresa. Precisamente ahí también el Estado debía tomar una parte activa y financiar de una manera infinitamente mayor esta tarea.

Por lo que se refiere a distribución del profesorado yo quisiera tan sólo señalar que es un poco duro el que a veces a las víctimas de una situación se les cargue también con alguna responsabilidad. Quiero explicarme: en nuestro país debido

al aumento de la demanda de educación se produce una falta de profesorado; entonces los responsables de la política educativa eligen el sistema más rápido, que es contratar provisionalmente a determinadas personas; este sistema por supuesto yo lo desecho de entrada; que se trate de una contratación democrática, no de una contratación a dedo, que es lo que a veces nos dicen por ahí. Pero no es eso realmente lo que se reivindica; se reivindica una contratación hecha por cada Universidad, a través de órganos representativos de todos los sectores. Esto es el problema que creó esta política educativa, yo creo que funesta; naturalmente no son responsables los que han sido víctimas de tal política. Las personas tenían necesidad de un trabajo; les dan una oportunidad y toman ese trabajo; esas personas cuando están realizando ese trabajo puede que lo realicen satisfactoriamente en mayor o en menor medida; en todo caso lo que no se les puede decir cuando llevan años desempeñando esa tarea es que ya no sirven, es que no tienen cualificación suficiente. O la tenían, o no la tenían. pero desde luego al cabo de un tiempo no se puede cambiar radicalmente el problema y decir que esas plazas que ocupan son inexistentes, debido a una ficción jurídica. Se crea entonces las plazas y se dice que se ofrecen a concurso abierto. Realmente son métodos bastante discutibles, como el sistema tradicional de oposiciones. Yo creo que habría más bien que acabar ya con todo tipo de ficciones e incrementar de hecho la estabilidad en el trabajo, el derecho que tiene toda persona a recibir una remuneración adecuada por el trabajo que realiza, la exigencia al Gobierno de que no se aproveche de la debilidad en que se encuentran sectores de la población en algunos momentos al imponerle cláusulas leoninas. Después de conseguir estos pasos elementales, ponerse a discutir, ponerse a negociar sobre cuáles son realmente las salidas más adecuadas en este momento; pero desde luego no con enfrentamientos, que vienen hasta ahora de la parte en principio contratante, como puede ser el Ministerio de Educación en este caso, y que reducen el problema a un mero enfrentamiento de poder: esto es lo que hay, el que quiere lo toma y el que no lo deja. No creo que esto sea un planteamiento correcto. A toda sociedad le interesa naturalmente que exista un profesorado cualificado que pueda impartir una enseñanza en condiciones. Vamos a estudiar conjuntamente cuáles son los sistemas para hacer una selección adecuada del profesorado. Por último, yo creo que en nuestro país no sobran estudiantes ni profesores en ninguno de los sectores. Datos hay suficientes desde el comienzo: Esa tasa bajísima de escolarización deficiente hasta el escaso porcentaje de jóvenes españoles que consiguen acabar el bachillerato y el escasísimo porcentaje que consiguen estudios superiores. Faltan centros de enseñanza y faltan profesores: esto implica una vez más la necesidad de aumentar los recursos para la educación.

Sr. ORTEGA

De cuanto se ha venido exponiendo, dos cuestiones me parecen fundamentales y sobre las mismas voy a tratar. Una de ellas enlaza con mi anterior intervención: que las tasas académicas tienen que ver con la *distribución social del poder* económico, político e ideológico antes que con un enfoque tecnicista del asunto; la otra entra de lleno en otro punto que en esta Mesa redonda también se debate: la *autonomía*. Por lo que respecta a la primera de las cuestiones, mientras la distribución social del poder siga siendo asimétrica, reinará la desigualdad y serán inútiles los esfuerzos que traten de paliarla mediante elevación de tasas a los hijos de la clase dominante o un sistema de

ayudas a los desfavorecidos. El ejemplo, de las becas en España es bien significativo: estas no van mayoritariamente a los hijos de familias con bajos ingresos (entre otras razones porque muy pocos de ellos pueden acceder a la enseñanza superior), sino a hijos de clases medias y altas. Queda también por aclarar cómo se distribuyen los actuales presupuestos universitarios (que nunca son controlados públicamente). En la Universidad se gasta en burocracia y en «pompas» unas cantidades que bien pudieran ir destinadas a remunerar mejor al profesorado no numerario y a aumentar las inversiones en medios e investigación. En definitiva, estamos tocando el tema de fondo: el poder y el saber tienen que ser redistribuidos socialmente de forma igualitaria. Además, es necesario revisar el tipo de cultura que proporciona la Universidad, ya que es cosmos cultural ligado directamente a la clase que dispone del poder.

Proponía en mi anterior intervención que la solución a estos problemas derivados del capitalismo se encontraría en la democracia directa: consejos, asociaciones, etc. Ahora bien, soy consciente que a ella no vamos a llegar inmediatamente, por lo que estas dificultades van a seguir persistiendo. En la actual fase que vive el capitalismo español, algunas medidas podrían tomarse, a sabiendas de que son reformas que no van a ir al fondo del asunto. Entre esas reformas, me parecen urgentes estas: un control público de los presupuestos en cuanto a asignación de recursos se refiere para los diversos aparatos del Estado (esta sería tarea de unas Cortes democráticas que, hoy por hoy, no se vislumbran por ninguna parte); una estructuración universitaria en la que existiesen órganos de gestión democráticos. Esos órganos —que los PNN venimos reivindicando desde tiempo atrás, con oposición de funcionarios y burócratas— no son otros que Juntas y Claustros paritarios y tripartitos, en los que se debaten y gestionen todos, absolutamente *todos*, los asuntos de la vida universitaria. Se requiere dar la vuelta a la actual configuración, en la que estudiantes y PNN no tienen acceso ni al control, ni a la gestión, ni a la información de los fondos. Hay, por ello, que desburocratizar al máximo la Universidad y la investigación. Mientras ello no se consiga, se seguirán enseñando e investigando regiones de la realidad alejadas al máximo de las necesidades e intereses colectivos.

Finalmente, quisiera insistir en que la autonomía universitaria es asunto económico en una considerable medida. Mientras el dinero que cada Universidad tenga no pueda ser invertido con plena independencia, la autonomía sólo será una proclama ideológica y cómoda para las autoridades docentes. Pero tal autonomía no puede darse en la actual Universidad, pues en ella los órganos de gestión ni son democráticos ni representativos. Serían órganos de este carácter los encargados de distribuir los fondos y quienes se ocuparían del resto de cuestiones, tales como planes de estudio, profesorado, investigación, etc. Hay que acabar con las intervenciones, arbitrarias en muchos casos y siempre autoritarias, del Ministerio de Educación y Ciencia y de sus representantes en los órganos de poder universitario.

Dudo mucho, de todos modos, que esto sea posible en la actual formación social española. Y por ello la universidad continuará con su clasismo. Al fin y al cabo, una Universidad no clasista sería ya *otra* cosa.

Sr. MURILLO FERROL

Después de estas horas de discusión sobre la primera cuestión seguimos con que quien tiene que financiar la enseñanza superior es el Estado mayorita-

riamente; parece que también estamos de acuerdo, o no vemos otra posibilidad, en que los alumnos tengan también que participar como usuarios en la financiación de estas enseñanzas superiores; desde la proporcionalidad entre ambas fuentes de financiación; que según el Sr. García Añoveros parece que todo es lo mismo. La financiación estatal directa y la aportación de las tasas de los alumnos, esta proporcionalidad yo creo que depende del sistema fiscal que exista en cada momento, es decir si es más progresivo o es más regresivo; esto, naturalmente, creo que condicionará esta proporcionalidad. Parece que todos, también, desconfiamos de una entera financiación del sector privado; en este sentido el Sr. Saenz de Miera habría tratado algún punto importante, aunque no tiene nada que ver con el tema, pero para poder implicar sobre todo a las empresas, a las industrias privadas, en la financiación de la Universidad la Administración tendría que haber una contraprestación que sería en este caso el reciclaje de los que trabajan en cadenas. Ahora bien, la universidad lo viene haciendo modestamente, lo viene haciendo, por ejemplo, en medicina, donde la situación de los profesionales de la medicina es muy peculiar —tienen que estar al tanto de cualquier técnica que enseguida se traduce en el bienestar de sus conciudadanos— continuamente se están organizando cursos de postgraduados en todos los centros universitarios de estas Facultades de Medicina; y en Escuelas Técnicas, y también en Derecho, se dan algunos, en fin, con unas limitaciones que, también, ha apuntado el Sr. García Añoveros y es que la Universidad en estos momentos no puede atender sus enseñanzas ordinarias, es decir, los dos ciclos de que componen la carrera de las distintas facultades, y entonces difícilmente puede dedicar tiempo a otro tipo de enseñanzas como sería este tipo de enseñanza continuada; no tenemos ni profesores suficientes ni tampoco tenemos medios. Hoy en cualquier Universidad empezamos a dar clases a las 8 de la mañana y estamos hasta las 10 de la noche porque no tenemos aulas; las Universidades no han crecido paralelamente con el crecimiento de los alumnos. En mi Universidad hemos pasado en 6 años de 8.000 alumnos a 30.000 alumnos. y solo han hecho algún edificio nuevo, uno o dos me parece, nada más, pero de ninguna manera ha sido la subida en proporción con la de los alumnos. Este tema ha producido, a mi modo de ver, otra cosa importante y que yo creo que nos preocupa a una gran parte o a una gran mayoría de los universitarios, en relación con la financiación, que es el rendimiento del dinero que se gasta en la Enseñanza Superior. Una de las correcciones que no hay más remedio que aceptar, porque existe en todos los países civilizados del mundo, es la selección de los alumnos. Parece mentira que en un país autoritario durante cuarenta años, se hayan tomado medidas, las más liberales en este aspecto, que existían o que siguen existiendo en todo el mundo. Yo entiendo que hay masificación de acuerdo con las posibilidades, incluso actuales, económicas del país. Creo que debe de haber más universitarios y más centros universitarios; ahora yo creo que actualmente existe masificación, yo entiendo la masificación por esa gran masa que ni tienen vocación ni tienen interés; desgraciadamente, esto es lo que debe decir como médico y como biólogo, no tiene la estructuración neuronal, la capacidad intelectual suficiente para ser universitario, esto es una cosa muy lamentable que naturalmente a ninguno de los presentes ni a ninguno de los que componen la humanidad actual les gusta, pero existe una diferencia tremenda entre las personas por su nivel intelectual, por la estructuración de su cerebro; esto está clarísimo hoy, hay en la universidad chicos incapaces de asimilar una idea general, un concepto genérico, totalmente incapaces de tener un sentido científico de la existencia de los fenómenos de la vida, de los fenómenos

de la naturaleza, de los fenómenos de la convivencia; son totalmente incapaces y han llegado a la Universidad y siguen llegando a la Universidad; esto lo estamos viendo los profesores a diario, esto es lamentable pero esto es así hasta el punto de que yo estoy seguro —y esto me hace ser a mí muy pesimista en este sentido— de que la humanidad solucionará mucho antes los desequilibrios económicos, sobre todo sociales, incluso absolutamente a toda la gente del tercer mundo. En cambio yo no sé si algún día llegará a resolver ese tremendo problema de la desigualdad; yo veo posibilidades de resolver lo que yo he llamado alguna vez las diferencias exógenas. Ahora, estas diferencias de ninguna manera, yo en esto soy bastante pesimista y hablo ahora como biólogo; es solo un hecho que está ahí y entonces yo creo que para un mayor rendimiento hay que quedarse con aquellos alumnos que sean rentables para la sociedad y la Universidad entonces, el Estado, hace un esfuerzo y lo financia. No podemos llegar, naturalmente, a una situación como la que yo en directo, por ejemplo, concretamente en medicina, he vivido en la U.R.S.S. allí no es que un chico estudia medicina porque le gusta o porque quiere, sino porque le dicen que tiene que estudiar medicina; yo no soy partidario y quizás también porque creo que se vive mucho mejor con una mayor amplitud de libertad personal, no soy partidario. Se llega al extremo de que no solo se tienen en cuenta los factores de capacidad, de habilidad, de predisposición de nivel intelectual para orientarlo en un sentido o en otro; se le dice: Usted tiene que ir a estudiar medicina y usted tiene que ir a poner piedras en una carretera y quizás puede estudiar medicina mejor el que pone las piedras; se llega incluso a valorar algo para nosotros tan sorprendente como son las peculiaridades del sexo; en estos momentos los varones dan mucho mejor resultado por ejemplo, en el campo de la matemática o de la tecnología; en cambio en la medicina, parece que la mujer tiene mejores condiciones para hacerse cargo de esta profesión; en estos momentos ya ha superado el número de chicas que hay en la facultad de medicina de la URSS al de chicos y van desplazando a los chicos de una manera planificada. Esto lo he podido yo comprobar y existe esta planificación. No lleguemos a estas cosas; yo al menos no soy partidario; yo he estudiado lo que me ha apetecido y lo que he querido y tengo todavía libertad de poder hacer otros estudios e incluso de llegar a otras situaciones de profesor. Pero que lo que si creo es que hay que tener por lo menos algún criterio de selección de verdad; que los chicos que están en la Universidad sean acreedores del esfuerzo que está haciendo toda la sociedad para que puedan estudiar. Se han hecho planteamientos de fondo en un plano más teórico que inició el Sr. Mora. Totalmente de acuerdo. Ahora, yo desconfío que un Parlamento pueda, por muy representativo que sea —me refiero, por ejemplo, al Parlamento que pueda haber en el mes de septiembre en España— establecer medidas objetivas, y estoy aquí totalmente de acuerdo con el Sr. Ortega. Las directrices que marque ese Parlamento no van a ser otras más que las del grupo que ostente la mayoría; esto está claro. Allí van a estar representadas las distintas tendencias ideológicas pero el grupo que ostente la mayoría hay que decir es el que va a llevar el gato al agua, y ese grupo no parece, —y quizás yo sea en este aspecto político demasiado despegado y demasiado desapasionado—, visto objetivamente, ese vaya a ser demasiado progresista. Vamos a ser realistas, mi punto de vista también. Ahora, no entiendo bien una cosa que dijiste antes: que no eras partidario de poner tasas progresivas porque esto es formalizar o reconocer de hecho la existencia de clases; en cambio defendías a continuación la existencia de becas. Esto no lo he entendido. En esta segunda intervención tuya dices que no sobran alumnos; yo

acabo de decir que si sobran alumnos, en el sentido en que yo entiendo la masificación. Otra cosa que hay que corregir de alguna manera sin llegar a los extremos del ejemplo que he puesto. Hay factores correctores también, en la línea de sacar mejor rendimiento a la financiación a los fondos que se dedican a la enseñanza, en cuanto a la distribución de estos alumnos por las determinadas facultades. En España todos sabemos que en estos momentos hay unos 50 o 55 mil alumnos de Medicina matriculados; en todos los Estados Unidos hay 32.000; esto ya es un dato que alarma, es dato que nos alarma. ¿Qué vamos a hacer con estos médicos? ¿Que se vayan al lado de allá cuando ya están educados y formados a costa nuestra? ¿Que se vayan a prestar sus servicios a los Estados Unidos? Esto es lamentable también. Otra cosa que yo no comparto es que la investigación debe radicar en la Universidad. La investigación es algo tan importante y es un patrimonio tan fundamental en esta época que nos ha tocado vivir, yo creo que durante muchos años a la humanidad, que no la puede monopolizar nadie; yo considero que la investigación debe hacerse donde se puede hacer bien. Naturalmente la universidad tiene que hacer investigación; para mí la nota diferencial fundamental de la Universidad es la investigación; esto es lo que nos diferencia de un Instituto de Enseñanza Media o de cualquier otro centro de enseñanza; que no solo transmitimos conocimientos, sino que, es que estamos creando conocimientos, estamos cada vez adquiriendo más conocimientos de la realidad. El Sr. Ortega está en una línea que a mí me agrada mucho; una línea muy progresista y naturalmente de planteamientos radicales de los temas, quizás por su juventud; nosotros, si quieres somos más moderados; somos, si quieres, más a tono con las posibilidades. Ahora, ahí conviene decir que se está haciendo con la Universidad lo que se ha venido haciendo con la democracia, que es el mejor sistema de recortarla, de desfigurarla, de prostituirla incluso. Estamos oyendo hablar de Universidad Popular, yo en mis contactos con alumnos, con profesores numerarios, con profesores no numerarios sobre todo, oigo lo de Universidad obrera, Universidad democrática, Universidad regional. No entiendo yo bien estas cosas a lo que se refería el Sr. Ortega de Universidad popular, es decir, que accedan a la Universidad más gente de los estratos obreros concretamente, si no es obrero solo el trabajador manual ¿verdad? Esto parece lógico, naturalmente, porque es que yo creo que habrá muy pocas personas que pongan en duda que a la Universidad tienen que ir los alumnos buenos, los alumnos que tienen cualidades para ser universitarios, eso está bien claro. Ahora en este sentido si seguimos en una sociedad capitalista, con estratos marcados sobre todo por la capacidad de poder económico de las familias, de las personas, pues naturalmente que también pueden salir chicos muy listos en otras clases más privilegiadas; estos no los puede de ningún modo rechazar la Universidad, lo que necesitamos son buenos profesores. Yo lo entiendo, si entendemos entonces por pueblo a todos; ahora si cuando hablamos de pueblo hablamos en ese sentido tan original ¿verdad?, que ahora se está difundiendo de que pueblo son solo las personas que pasan hambre, por ejemplo, o las personas que tienen dificultades económicas graves, en este nuevo concepto de pueblo, no creo que ningún estudio sociológico serio tenga nunca este concepto tan marcadamente, diríamos, tendencioso. Otra cosa, claro es que la Universidad es elitista; bueno, es elitista si entendemos que van los chicos que se pueden pagar algo, que pueden pagar lo poco que vale la Universidad o que pueden pagar el Colegio Mayor o la patrona si es que proceden de una ciudad distinta; ahora la Universidad siempre será elitista, marcadamente elitista porque en la Universidad estarán naturalmente los cerebros más privile-

giados; esto lleva consigo una, capacidad de poder social, político y la mayoría de las veces hasta económico, cualquiera que sea la procedencia. La capa social de donde procede el universitario, eso está claro, siempre será muy elitista ¿qué duda cabe que D. Miguel de Unamuno pertenecía a una élite? No económica, pues era muy sobrio, ni política, que no tenía siquiera ningún poder formal. No soy amigo de radicalizar algunas cosas; por ejemplo, lo de que en la Universidad no hay modo de enterarse de como van las cuentas. Esto me parece que es elemental, la Administración de la Universidad la lleva un interventor de Hacienda que naturalmente por ley está adscrito a tal Organismo Autónomo; en este caso yo creo que no hay más que ir a ese interventor de Hacienda y no tendría ningún inconveniente en informar a quien fuera; en la sección de contabilidad de las Universidades, cada cátedra, o cada departamento, o cada servicio tiene su ficha con la cantidad que se le asigna y como va gastándola y naturalmente tiene allí todo su justificante; ese justificante anualmente se manda a un Tribunal de Cuentas que es el que revisa esa cuenta; ese Tribunal debe de ser más representativo —y en este sentido siempre daría yo la palabra— popular pero en sentido general es muy fácil enterarse de estas características.

Sr. MORA

Trataré de expresarme muy brevemente; yo no soy partidario de las tasas y he dicho que las desigualdades que existen actualmente entre los estudiantes por su origen económico somos conscientes de que no se van a resolver en un plazo determinado, nadie sabe de qué duración, pero desde luego a corto plazo parece que no. Sin embargo, yo estimo que la manera de ir solucionando este problema es por vía presupuestaria; esto quiere decir que con un sistema de imposición más progresivo, donde la imposición directa sea la fundamental, estos desequilibrios se pueden ir paliando. Pero yo no diría esto con todas las limitaciones que suponen una valoración de la propia realidad; por ejemplo, estoy pensando que el próximo Parlamento que se pueda constituir en este país pueda tener capacidad política para fomentar unas medidas como las que yo he manifestado aquí anteriormente. Bien que me gustaría, pero me parece que eso va a ser difícil; yo estaba hablando de la vía parlamentaria como un instrumento político; no estoy hablando del Parlamento que pueda resultar como consecuencia de las elecciones que se esperan celebrar en este país próximamente; estaba hablando en términos teóricos de que, dadas las condiciones generales que existen en nuestro país, el sistema puede ser utilizado por los distintos sectores sociales con el ánimo de reconvertirlo en el plazo más breve posible. Pero ahí estará naturalmente la lucha política y social en un organismo verdaderamente representativo de los intereses colectivos; por supuesto, en pura lógica sóloamente, cuando la representatividad conseguida en ese parlamento fuera lo más fiel posible a los intereses colectivos, esto quiere decir a la inmensa mayoría de la población no manipulada; por lo que esto implica naturalmente un nivel de conciencia política importante; sabemos cómo hay un número importante de personas que debido a la propaganda intensiva, que suele estar en manos de los más potentes, votan contrariamente a sus intereses objetivos; este problema cuesta trabajo resolverlo, pero lo que se puede estimar es que esa es una vía; naturalmente complementándola con esa intervención directa de órganos de masas que normalmente tienen un nivel político y una con-

ciencia de sus propios intereses mucho más elevada, sectores sindicales que agrupan a los trabajadores asociaciones de vecinos, de barrios, en ciudades; asociaciones culturales de cualquier naturaleza, donde se agrupan de una manera, digamos más consecuente, para la defensa de unos intereses específicos. Para mí tiene importancia ese tipo de entidades, en tanto en cuanto son masivas, como suelen ser en otros países que han alcanzado su nivel de desarrollo político más elevado que el que ahora mismo tenemos en nuestro país. En todo este panorama es deseable insertar mi exposición sobre que no son las tasas la medida más adecuada para resolver los desequilibrios. Lo que yo dije en un momento es que es competencia naturalmente de los que ostenten el poder arbitrar unas determinadas medidas que yo no voy a proponer; yo lo que les voy a poder decir en todo caso es que, dentro de su perspectiva, unas tasas pueden ser más favorables que otras; es lo único. Por ejemplo, yo entendería que es más favorable un sistema de tasas uniforme complementada con un número de becas muy amplio, que establecer un sistema de tasas progresivas; primero de todo, porque entiendo que no se va a poder implantar ese sistema de tasas progresivas. Yo sigo pensando que lo parcial no se consigue mientras no se consiga lo general; no puedo ver cómo es posible que, sin existir un sistema fiscal verdaderamente progresivo, se consiga exclusivamente para pagar el servicio que se presta en la Universidad. Parece altamente imposible; y en todo caso desde mi punto de vista ideológico sigo insistiendo en que no es en modo alguno conforme con el desarrollo del principio de igualdad, el consolidar institucionalmente la desigualdad. Me parece a mí que esa no puede ser una vía correctiva; me parece que eso es precisamente perjudicar el proceso en defensa de los intereses colectivos. Entiendo que otra cosa bien distinta es actuar en la vía política general y, en fin, hay que conseguir un sistema fiscal mucho más justo que, con los recursos totales que se incrementarían al aumentar la presión fiscal directa y con una mejor distribución de estos recursos, probablemente se podría costear el servicio de enseñanza de manera gratuita; pero todo eso dentro de un proceso y haciendo por mi parte la salvedad de que a mí no me competen realmente cosas que no están a mi alcance; si yo tuviera el poder y lo tuvieran los que estamos en una línea parecida actuaríamos de otra manera; pero en tanto no tengamos el poder actuaremos de oposición; pero de oposición fundada, no por el simple hecho de que al no tener el poder rebatimos todo lo que hagan; no, no, es que tenemos una idea y tenemos unos programas y estimamos que esos programas son realizables, son realizables en cuanto que se tenga el poder simplemente.

Después hay una cuestión que yo creo que antes la enfocó el Sr. Murillo y probablemente él tenga muchos más conocimientos que yo sobre esta materia; me preocupa mucho, digamos, una visión naturalista de la preparación intelectual de la persona humana; por lo que he leído, parece que los estudios más modernos se inclinan, y también los trabajos empíricos que se vienen realizando, se inclinan, por la versión de que el nivel de estructura mental, fundamentalmente viene ya del contexto social en el que se desenvuelve la persona desde el nacimiento; esta es la idea que yo tengo y desde luego lo que creo que se puede demostrar por parte nuestra en la Universidad es que diferencias notables por sexos o por el origen social de la persona no tienen más alcance que aquel que deriva de una peor preparación; pero me parece que no proviene del nacimiento; puede existir, y esto yo no lo puedo hablar nada más que intuitivamente, una determinada parcela puramente fisiológica; en definitiva pues, las células que componen el cerebro de una persona se hacen corresponder a la

herencia, pero creo que esto es superable con un proceso de formación; esta formación naturalmente para que tenga una verdadera validez se tiene que dar desde su nacimiento, quiere esto decir que es el Estado el único que puede garantizar este proceso, —realmente el Estado somos todos, en cuanto que se cumpliera su finalidad teórica, es decir yo soy también consciente de que el aparato de dominación es el Estado mientras no se demuestre lo contrario, pero voy a hablar en términos teóricos y Estado también puede ser aparato de dominación de la clase mayoritaria—. En tanto que no se llegue a ese punto no veo qué otra institución pueda cumplir esta función de ir supliendo las diferencias que se producen por el nacimiento; entiendo que una persona cuando puede beneficiarse de la formación que le imparten en Instituciones Públicas desde su primerísima edad, puede estar en condiciones de igualdad con respecto a cualquier otra; pero esto tiene que ser desde el primer momento, tiene que ser que el Estado ponga escuelas maternas, tenga verdaderamente garantizada la gratuidad de la enseñanza primaria y secundaria y por supuesto de la superior, de la Universitaria.

Por lo que refiere a la selectividad, éste es un tema verdaderamente difícil, se han hecho estas alusiones en cuanto a este problema en la Unión Soviética. Desde luego nosotros tenemos que hablar de lo que existe o pueda existir en nuestro país, es decir, que cuando se propone un sistema, compararlo con otras cosas puede tener siempre sus deficiencias, en el sentido de que es muy fácil por parte de cualquiera de nosotros decir que estas deficiencias que se dan allí no tienen por qué darse aquí; en definitiva muchos somos partidarios de un sistema socialista para este país, en todo su alcance, es decir, libertad de opciones reales, pero eso naturalmente creando las condiciones que lo hagan posible. ¿Restricción de libertades? Las indispensables para la convivencia. Muchos somos partidarios de esta orientación.

Sr. ORTEGA

Necesariamente he de referirme a tres puntos, ya que ellos ayudarán a comprender mejor las diversas concepciones que aquí mantenemos. En primer lugar, se ha hablado de un concepto biologista de la inteligencia. Es claro que en el mismo late una ideología clasista, que trata de justificar las diferencias socialmente originadas por un «a priori»: la dotación genética aludo: sólo a las connotaciones que una suposición tal tiene con el racismo y las tesis fascistas.

En segundo término, es no menos evidente que el nivel intelectual y la capacidad de adaptación a los programas universitarios no son equiparables. El rendimiento académico es, en muchos casos, mera rutina burocrática, y los planes de estudios distan a veces de tener algo que ver con la inteligencia.

En tercer lugar, es preciso volver al concepto de universidad popular, ya que está en estrecha dependencia con el problema de la inteligencia. Si la inteligencia fuese privilegio de élites, de «razas», no quedaría más remedio que resignarse a la universidad elitista. Pero si el supuesto es otro, la distribución social de la inteligencia, entonces no queda otra alternativa que la Universidad popular, Entiendo por tal una Universidad no burocrática (no expendería títulos), abierta a todos y a todos los asuntos teóricos y de la vida cotidiana.

Conviene también precisar algo que expuse con anterioridad. La gestión democrática de la Universidad pensamos muchos —estudiantes y PNN mayoritariamente— consiste no solamente en tener información de lo que se hace,

sino sobre todo en una participación y en un control de las decisiones que se toman. Por tanto, recalco la idea anterior: Juntas y Claustros paritarios y tripartitos; órganos de gestión democráticos y colectivos; nada de política autoritaria y arbitraria.

Es realmente significativo que a la clase dirigente española le preocupe ahora tanto que a la Universidad accedan ahora los «más capaces», la «raza» mejor, y no tuviese esa preocupación cuando a esa Universidad sólo acceden los hijos de tal clase. A menos que, claro, raza, clase e inteligencia se «hereden» todas juntas. Está tan a las claras que lo que se pretende es cerrar la Universidad a los hijos de las clases subordinadas mediante los procedimientos que fueren (selectividad, tasas más altas, numerus clausus...) que no merece la pena seguir machacando sobre el asunto. Al capitalismo nacional y al internacional le interesan que las diferencias se traduzcan en desigualdades, y que la reproducción de los que mandan esté asegurada. Una sociedad básicamente desigualitaria tiene que serlo en todas sus manifestaciones. Y para justificarlo no faltarán los «científicos» de todo jaez.

Sr. RODRIGUEZ DURANTEZ

Yo voy a volver a tocar el tema de la financiación. Comprendo que el sistema económico universitario es un sistema muy reducido dentro de otro sistema que lo condiciona fuertemente; por eso me parece muy interesante y muy iluminador las reflexiones que otros participantes han hecho de los sistemas más generales que condicionan este subsistema económico universitario; creo que no obstante este condicionamiento, el sistema económico universitario, tiene también una definición autónoma que debe ser tratada independientemente. Cualquiera que sean los sistemas sociales y políticos en los que esté establecida la Universidad siempre habrá una serie de cuestiones permanentes, en lo que se refiere a la evaluación de los recursos que se precisan y a la forma de conseguirlos. La Universidad necesita más recursos de los que tiene; las respuestas a este problema de insuficiencia de recursos son las más veces apriorísticas y no analíticas, porque al mismo tiempo se dice de que la Universidad administra mal los recursos que tiene confiados. ¿Una buena administración de los recursos que tiene confiados podría ser suficiente para proporcionarle los recursos necesarios para las funciones y los servicios que tiene que prestar? Este es un tema a analizar, nunca a resumir de una forma general. La educación es un bien cuyo punto de saturación en el consumo es inalcanzable. Todos tenemos otra serie de necesidades (alimentación, vestido, vivienda, etc.), en las cuales la sobresaturación que nos produce unidades sucesivas de consumo es evidente, pero en el tema de la educación ¿cuándo podemos considerar satisfecha esta necesidad?, ¿cuáles son los límites de su coste? Puede aprenderse música a través de un programa de iniciación a la música grabado en una «cassette» o con la Filarmónica de Berlín. La calidad de la educación y el coste son radicalmente diferentes en uno y otro casos. Desde el punto de vista de las posibilidades que tiene un país para proporcionar determinados niveles de educación hay que estar con los pies sobre la tierra y ver cuáles son los estándares de educación que un país puede permitirse en un momento determinado. No podemos regirnos en esta materia según modelos elaborados de acuerdo con preferencias personales de cada uno de nosotros, pues éste es un tema social que debe ser decidido socialmente.

Aparte de este tema, yo también querría tocar otro que me parece es importante; el de cómo el sistema de financiación condiciona el funcionamiento del sistema. Yo había hecho referencia en la primera intervención a la enseñanza privada, por supuesto que no soy partidario ni estoy en contra «a priori» de la enseñanza privada; pero por lo que yo he hecho referencia a la enseñanza privada es porque nos proporcionaba un elemento de estudio para controlar la eficiencia del funcionamiento de un sistema.

Lo que es verdaderamente preocupante es un sistema de financiación estatal mecánico; si vamos a una financiación pública, debe ser dinámica; me explico un poco más; el mecanismo de adscripción de recursos tiene que ser un mecanismo que de alguna forma premie la responsabilidad y la eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Una financiación pública mecánica e igualitaria nos puede conducir a un tremendo despilfarro de recursos que en nuestro país no nos podemos permitir, porque existen otras atenciones sociales (paro, vivienda, sanidad, etc.) que es urgente atender con igual prioridad. Un mecanismo de financiación pública exige que vaya acompañado de un elemento de control del empleo de estos recursos. Estos elementos de control de eficiencia de recursos deben estar orientados en un doble sentido: que se emplean los menores recursos para conseguir unos bienes determinados, y segundo, que están produciendo los servicios educativos que el país precisa. La Universidad produce educación, produce investigación —una investigación que hasta ahora, se puede decir que la propia Universidad la evalúa negativamente— produce una serie de servicios asistenciales a los estudiantes, les proporciona alojamiento, tiene comedores, tiene una serie de relaciones con el exterior. Habría que definir claramente cuáles son los productos o cuáles son los servicios que deben servir la Universidad, y segundo, que los facilite el menor coste con un sistema en el cual se premie el acierto en la producción de estos servicios y de alguna forma se elimine o sancione a las organizaciones o a las Universidades incompetentes que no saben sacar el debido rendimiento a los recursos que les son confiados.

Un último punto de reflexión en el tema que quiero igualmente subrayar gira en torno a una pregunta clásica: ¿cómo se puede conseguir más recursos? Aunque sin disponer de datos precisos, existe una aceptación generalizada de que la Universidad necesita más recursos, al menos si no es una sensación generalizada lo que sí es una política universitaria constante —en mi larga experiencia en el campo universitario todavía no conozco un rector, y aquí tenemos uno presente al que ruego me rectifique si lo que digo no se corresponde con la realidad, que cuando llega al Departamento, es decir, cuando él evalúa sus necesidades, no piense que necesita más recursos—. Por supuesto que necesita más recursos; ahora, ¿cómo se pueden conseguir más recursos? Aunque las técnicas y las artes para ello sean difíciles de definir y de explicar, creo conviene subrayar dos líneas de actuación que pueden conducir a que se disponga de más recursos y que hasta ahora no han sido suficientemente desarrolladas.

En primer lugar, me parece que la Universidad no ha estado jugando satisfactoriamente un papel de convencimiento social, de persuasión de que necesita más recursos, de que los está administrando bien y de que aquellos nuevos recursos que solicita van a ser empleados en funciones social e individualmente valiosas. Las peticiones que formula la Universidad al Ministerio muchas veces son tremendamente sumarias y su justificación descansa en relaciones personales o en una precipitada, genérica y tópica referencia a la gravedad de los

problemas universitarios, al crecimiento del alumno o a la urgencia de adscribir recursos para asegurar la normalidad de la vida universitaria. No creo que hasta el momento se estén presentando las necesidades financieras de las Universidades con el soporte de información y de argumentos que serían deseables. Esto es grave, especialmente cuando en los organismos públicos que toman decisiones en materia de adscripción de recursos puede existir una sensación de que hay otra serie de necesidades sociales que solicitan con igual apremio recursos y de que estamos llegando a los máximos techos posibles de afectación de recursos para la educación. ¿Cómo nosotros convencemos de que nuestras necesidades o que las necesidades educativas son más prioritarias, o de que necesitamos más recursos para ampliar, para producir mejores servicios? Este tema a mí me parece que necesita una atención especial. La afectación de recursos es un proceso político, pero creo que no tenemos la tecnología en la presentación del tema para argumentar con razonamientos técnicos e incluso políticos estas adscripciones.

Una de las causas de esta situación es la consideración de la administración universitaria como un producto secundario o un elemento secundario en la vida universitaria. El aparato organizativo, la información que se dispone de los recursos disponibles, los procedimientos de evaluar recursos y de controlar su empleo de muchas Universidades son comparables, a las de un Instituto de Enseñanza Media. Es verdaderamente incomprensible cómo la administración universitaria tiene tal raquitismo, un raquitismo que tiene una contrapartida de costos suplementarios, porque no tiene capacidad para valorar adecuadamente qué necesidades deben satisfacerse ni cómo están satisfechas actualmente esas necesidades, con qué recursos se cuenta, etc.; por ejemplo, existe en muy pocas Universidades un inventario de recursos, un inventario general de recursos. Se necesita un aparato administrativo que tenga una información concreta, una estadística completa de todos los elementos de la Universidad para facilitar al equipo del gobierno universitario un conocimiento de la eficiencia del empleo de los recursos asignados.

Sr. GARCIA MORILLO

Creo que se ha hablado antes de que, en contradicción al totalitarismo que impregnaba el Estado que hemos tenido, y que estamos todavía viviendo, se han tomado en la Universidad unas medidas totalmente liberales; creo que esto no se corresponde en absoluto con la realidad, porque si bien es cierto que en la matrícula no se exigía una declaración de fidelidad a las Leyes Fundamentales ni nada de ese estilo, existía, aparte de las sanciones penales, administrativas y de todo tipo que se han impuesto por actividades políticas en la Universidad —actividades políticas que muchos creemos que van en estrecha relación con lo que tiene que ser, con lo que debe ser una auténtica Universidad, que van más allá de la mera significación de un determinado aspecto y que debe fomentar la discusión sobre todas y cada una de las actividades de la sociedad al margen de esas medidas—, ha existido y existe un Reglamento de Disciplina Académica que ha sido utilizado en numerosas ocasiones contra no pocos estudiantes, siendo también numerosos los profesores que han sido separados de una u otra manera y con unas u otras excusas de sus cargos por cuestiones exclusivamente políticas; es evidencia claramente lo que ha sido una práctica constante de una reducidísima élite: aparte de los trabajos a que por vocación y for-

mación estaban llamados a quienes, por su práctica o sus ideas, cuestionaban o resultaban incómodos al sistema y al o los sectores sociales oligárquicos que obtenían provecho, en detrimento del conjunto de la colectividad, de un irracional sistema educativo, para ello, para conseguir que los universitarios (en todos sus estamentos) no cumplieren con su auténtica obligación de cuestionar en todo momento el sistema y plantearle alternativas, no se han escatimado medios. El coste individual y social de esta práctica ha sido, no hay que decirlo, muy elevado.

El Sr. Murillo habló de la masificación de la Universidad; burno, pues en cuanto al incremento del número de alumnos, es evidente que hay masificación en la Universidad, yo no tengo aquí las estadísticas, pero demuestran claramente que, con todo, los alumnos actualmente existentes en la Universidad española no sirven para cubrir la totalidad de las necesidades reales de la sociedad española; esto lo único que supone es que ha habido una irracional distribución del sistema educativo y que se ha atendido a otras cosas, en beneficio de determinados sectores sociales. Esa masificación naturalmente redundará en lo que también hablaba el profesor: en que haya muchos alumnos desinteresados, haya muchos alumnos sin vocación. Desde luego, no somos los estudiantes los que decimos que todos somos inteligentes, ni mucho menos, pero me temo que la inteligencia de las personas no va en relación directa con determinados factores fisiológicos, sino que es fundamentalmente debido, como antes han dicho por aquí, al medio social en que se han desenvuelto, que les conforma genéticamente de alguna manera; no sé si habrá alguna interpretación fisiológica —que seguro que la habrá—, pero que, en todo caso, incide mínimamente. Lo que sucede es que la concepción de la vida que ha imperado en la sociedad española, y que todavía impera, presta al universitario un «status» social y económico superior que obliga a todo el mundo que pretenda «ser algo» a ir a la Universidad; precisamente es una prueba más de la irracionalidad que ha imperado en el sistema educativo español, porque además esa concepción de la vida se inculcaba precisamente en la educación primaria española y no en otros lugares cualesquiera, además, por supuesto, de la familia y de otros sectores de reproducción de ideología. En todo caso, hay que hacer notar que el Sr. Murillo con su afirmación anterior favorecía la masificación cuando decía que la Universidad, quiérase o no, es un núcleo de cerebros privilegiados. Todo el mundo ha querido ir a la Universidad para pertenecer a ese núcleo de cerebros privilegiados, a ese núcleo de personas que van a tener una posición privilegiada en la sociedad.

Precisamente en la lucha contra esa concepción de la vida es un factor fundamental que a la Universidad vayan aquellos que realmente tienen vocación, aquellos que verdaderamente pueden servir a la sociedad española. Es evidente que cuando hablamos de que solamente una organización democrática puede resolver los problemas de la Universidad no nos referimos ni al próximo Parlamento, como decía Miguel, ni simplemente a que un Parlamento reunido en una sala vaya a solucionar los problemas de financiación; a lo que nos referimos es a que todo el entramado que compone esa organización democrática es el que pone las condiciones objetivas necesarias para que, de alguna manera, sea más fácil el solucionar los problemas de financiación de la Universidad; para que se pueda llevar a cabo la reforma fiscal, para que esta reforma fiscal pueda favorecer a los sectores de renta más baja y para que los recursos extraídos durante esa reforma fiscal lo sean de una manera más racional y más en correspondencia con las necesidades reales de la sociedad española. Por otro lado,

cuando los estudiantes hablaban de lo que usted llamaba antes Universidad popular, no se refieren solamente, ni mucho menos, a que tengan acceso a la Universidad las clases trabajadoras, las clases más desfavorecidas —en este momento si no recuerdo mal, y según una estadística que había hace poco, era aproximadamente un 2 por 100—, no se refiere solamente a esto, sino fundamentalmente a que la Universidad esté configurada como una institución al servicio de la sociedad, al servicio de las clases trabajadoras españolas en su conjunto y no solamente, como ha sucedido durante todo este tiempo, al servicio de una determinada clase social reducidísima y con unos intereses muy concretos, que están en abierta contraposición con los de toda la colectividad. Hablaba también el Sr. Murillo de un Tribunal de Cuentas que por lo visto fiscaliza la gestión de los órganos administrativos y económicos de la Universidad, y decía que este Tribunal de Cuentas debe ser más representativo; nosotros creemos que no, es ése el punto fundamental. Creemos que ese Tribunal de Cuentas debe ser, por supuesto, más representativo, pero lo que sobre todo tienen que ser representativos son los órganos reales de gestión, los órganos que administran los recursos y los órganos reales de gestión, los órganos que administran los recursos y los órganos que dirigen la Universidad. De poco sirve que haya un Tribunal de Cuentas medianamente representativo —que dudo mucho que lo haya, además— si luego la gestión va a estar en manos de los de siempre y, en definitiva, se van a asignar discrecional o arbitrariamente los recursos. Como ejemplo concreto, aunque sea bastante anecdótico, pero hasta cierto punto demostrativo, el Decano de mi Facultad da 100.000 pesetas anuales a la tuna; modestamente creemos que la tuna indudablemente presta un servicio y es una institución muy histórica y memorable, pero esas 100.000 pesetas se podrían asignar a otras necesidades mucho más urgentes y mucho más imperiosas que tiene la Facultad, pero como quiera que luego no hay forma alguna de contrarrestar esa asignación, pues no hay más remedio que callarse. En general, lo que los estudiantes proponemos, y con esto ya concluyo, va en la línea de lo que decían Félix Ortega y Miguel: es una Universidad autónoma, es una Universidad democrática que se concreta en que el gobierno de la Universidad está a cargo de todos los directamente interesados en ello; esto quiere decir profesores numerarios, quiere decir profesorado no numerario, quiere decir estudiantes y quiere decir, incluso, personal no docente que tienen también un papel que jugar en la Universidad por cuanto que trabaja en la Universidad y es allí donde desarrollan sus actividades. En este sentido, los estudiantes proponemos que se creen comisiones gestoras y comisiones económicas que controlen el presupuesto, las asignaciones que van a parar a las Universidades españolas, y que sean estas comisiones gestoras quienes lo distribuyan de acuerdo con las necesidades reales que tenga la Universidad. Precisamente en el anteproyecto de estatutos para la Universidad de Madrid que está realizando una comisión de la Facultad de Derecho se contempla la creación de una comisión económica en el terreno de la Universidad, que estaría formada por profesores no numerarios, por profesores numerarios, por estudiantes, por personal no docente y por el Rector; comisión económica que sería la que tendría la máxima decisión al respecto de la asignación de todos los recursos en cuanto afecte a la fiscalización; en definitiva, de todo lo que sería la financiación en la Universidad. Entendemos que solamente una Universidad autónoma, solamente una Universidad gestionada democráticamente, por todos los que la componen, es capaz de servir realmente al papel que tiene que cumplir en la sociedad española, es capaz de servir realmente las necesidades que tiene planteadas la sociedad española en este momento; cualquier otra solución a este

problema, soluciones que temporalmente pueden ser incluso acertadas, no son más que paños calientes para remediar un problema de fondo que está ahí y que no se puede solucionar sino con medidas drásticas que, como hemos dicho antes, afectan no sólo a la Universidad en cuanto que institución que no está aislada del resto de la sociedad, sino que afectan a la organización política y social del Estado en su conjunto.

Sr. MURILLO FERROL

Yo tenía obligación de decir algo, si me lo permites. Cuando yo he afirmado que para mí era una paradoja que desde un régimen de autoridad quizá autoritario, se ha llegado a una muestra de liberalismo, de demagogia, sólo me he referido, prescindiendo del control político y de todas esas cosas, para mí totalmente odiosas y totalmente rechazables, sólo me he referido a que la Universidad española quizá era la única, quizá el país en el contexto europeo no democrático y, sin embargo, la única Universidad donde se podía entrar con la cara, sin más. Absolutamente sin ningún control.

En los países organizados hay unos criterios que son en función de las necesidades del país; por ejemplo, pongamos el caso de Rusia: ¿Cuántos arquitectos necesitamos?: 18; 18 arquitectos; los mejores capacitados para ello, además los necesitamos masculinos y femeninos. Desde otra perspectiva: ¿cuántos alumnos podemos tener, por ejemplo, en la Universidad de Minnesota, en la Facultad de Medicina?: 70 alumnos de primer curso, es decir, viene condicionado por la capacidad. Y en los países desorganizados, en las Universidades desorganizadas como la nuestra, es una tremenda anarquía y esto es lo que a mí me resulta paradójico. No se da el control de alumnos, ni por necesidades ni por capacidad del centro, porque si podemos tener 60 alumnos tenemos 6.000 en todos los lados. Es a lo que yo me refería exclusivamente.

Sr. ORTEGA

Dejo al lado una de las últimas intervenciones, que sigue defendiendo el biologismo y su transposición al plano social, pues ya dejé bien explícita mi postura al respecto. Me interesa ahora entrar en una breve referencia a los objetivos y estructura de la Universidad. Mi opinión es que aquéllos y ésta no deben ser remodelados por una política coyuntural o respondiendo a los planteamientos de diversos partidos políticos, sino siguiendo un proceso diferente. Es necesaria una discusión pública sobre la Universidad y su sentido (queda claro que al decir «pública» no me refiero a que la hagan los funcionarios públicos: Ministros, Director General, Rector y Decanos; ni siquiera a que se haga sólo en la Universidad).

Hay que acabar con el irracionalismo característico de nuestra Universidad, irracionalismo que provenía de dejar sometida a ésta a la decisión y voluntad de una pequeña élite de funcionarios, con la marginación de la mayoría de los universitarios.

Y es, por último, importante un mínimo control de la calidad de la enseñanza; control que afecte por igual a todos (numerarios y no numerarios) y que conduzca a la eliminación de las oposiciones y al contrato laboral para todos los docentes.

Sr. MURILLO FERROL

Yo quería decir otra cosa, porque quiero aclararla y me veo en la obligación de aclararla. Naturalmente, yo temo mucho una visión digamos fisiológica o biológica de la sociedad; es que las leyes de la herencia y de la biología no se hacen por decreto ni en ningún Parlamento; es que es algo que está ahí. Por especialidad conozco el tema; antes de nacer, por supuesto, 200 o 280 días, ya está marcada la dotación genética del individuo, y antes de nacer, yo puedo detectar si ese chaval va a aprender a leer o no; desgraciadamente, yo sé lo que tengo que decir a sus padres: el chico nunca aprenderá a leer, no por el «status» social que tiene el chico, que puede ser hijo de un banquero o de un modesto obrero, sino es que biológicamente ese chaval no podrá leer. Eso está claro. Es una obligación mía, un deber en el terreno meramente científico el aclararlo. En relación con la autonomía, de acuerdo; es posible que la autonomía resuelva ese problema que ya apuntó también García Añoveros y que Rodríguez Duránte ha apuntado también, de que con el dinero que tenemos se pueden sacar mejores cosas. Tenemos una organización desastrosa; es decir, es posible que la autonomía resuelva en gran parte esta situación. Ahora, esta autonomía evidentemente tiene que tener órganos que programen siendo responsables y la responsabilidad sólo viene con el carácter representativo de órganos corporativos, que pueden ser órganos corporativos del Gobierno actuales o modificados, Juntas de Facultad. Juntas de Departamento, etc. Su responsabilidad y su seriedad siempre vendrá dada por la implicación en esos órganos de todos los elementos que comprende la Universidad. En eso estamos totalmente de acuerdo. Yo lo decía en una Junta de Gobierno hablando de la autonomía: sólo están los Decanos, los Vicerrectores, el Rector, el Gerente y un representante director de cada tipo de escuela universitaria; de todas formas, 18 catedráticos, los que estamos aquí; no hay ni un profesor no numerario, ni un alumno, ni un adjunto, ni un agregado; naturalmente, invitamos a esta Junta, a estos estamentos, pero esto es paraestatutariamente. Yo antes lo decía, si con un régimen de autonomía la Universidad de Zaragoza sigue teniendo esta Junta de Gobierno, la Universidad de Zaragoza se va al garete; porque cometeremos las mayores arbitrariedades, porque si tenemos posibilidad, para distribuir los fondos, los departamentos mejor dotados serán los de los distintos señores que estamos allí; si tenemos libertad de contratar, de asignar el profesorado, los profesores serán nuestros hijos, nuestros hijos, nuestros yernos, nuestros allegados. Lo decía yo de un modo un poco exagerado: por un hijo se juega uno no ya la dignidad en este mundo, sino hasta la vida eterna. ¿Cómo se pueden evitar estas cosas? Con un órgano representativo, recambiable con gran contacto con otros estamentos; esto es evidente. Confío en que la Universidad tome esta línea y que esto solucione muchos problemas; organice su estructura, etc. La Universidad no está preparada organizativamente para hacer frente a la exigencia de la sociedad.

Por otro lado, yo tengo demasiado escepticismo por las soluciones que se dan a la Universidad desde unos planteamientos personales, o de grupo, o de disciplina de partidos políticos, o de ideología, tengo que señalar mi escepticismo. Yo estoy seguro que en mi Universidad, en una región que trata de tener carácter regionalista y de tener su autonomía en estos momentos en que estamos viviendo, por ejemplo, cuando se habla de una Universidad de Aragón, o una Universidad regionalista, yo creo que haría mucho mejor papel en Zaragoza y por supuesto en el país, el que me trasplantaran, sin más a la mejor Universidad de las que yo conozco, la Columbia University; a mí me cogen, por un milagro, o un sueño de

Alicia en el País de las Maravillas, y yo me encuentro mañana la Columbia University en Zaragoza, ni son españoles, mucho menos aragoneses, mucho menos regionalistas, mucho menos de las líneas políticas que nosotros manejamos, y esta Universidad haría una región espléndida; es decir, yo creo en otros valores, en otros condicionamientos que viene arrastrando la Universidad desde hace muchos siglos —la mía acaba de cumplir hace dos semanas quinientos años de existencia—; yo creo mucho más en esto que en este coyunturismo, en esto que es circunstancia; medidas actuales, momentáneas, personales que están dando medidas a estas soluciones que se están brindando al Gobierno. Yo, desde luego, me quedo mucho más con una Universidad seria, de las que ya existen, que una Universidad que pueda surgir al amparo de cualquier planteamiento siempre de grupo, siempre egoísta, siempre reducido de grupos políticos.

Documentación

COMITE DE VICERRECTORES Y RECTORES Y COMITE DE SUBVENCIONES A LA UNIVERSIDAD

TASAS ACADEMICAS

I. INFORME PROVISIONAL DE UN GRUPO DE TRABAJO CONJUNTO (Noviembre, 1975)

MIEMBROS DEL GRUPO DE TRABAJO CONJUNTO

Presidente:

Sir Fraser Noble, Vicerrector de la Universidad de Leicester.

Designados por el C.V.C.P.:

Sir Cyril Philips, Vicerrector de la Universidad de Londres.

Dr. H. R. Pitt, Vicerrector de la Universidad de Reading.

Dr. J. Steven Watson, Rector de la Universidad de St. Andrews.

Sr. Roy Marshall, Secretario General del C.V.C.P.

Profesor A. J. Brown, Universidad de Leeds.

Profesor N. C. Hunt, Universidad de Edimburgo.

Profesor de J. C. West, Universidad de Sussex.

Mr. J. P. Carswell, Secretario General del U.G.S.

Funcionarios del cuerpo del U.G.C., y del Comité de Vicerrectores también asistieron a las reuniones y se encargaron de la Secretaría.

CONTENIDO DEL INFORME PROVISIONAL

	Aps.	Pág.
Introducción (incluyendo términos de referencia).....	1-8	1
Concepto de tasa.....	9-10	2
Tasas como reguladores económicos.....	11-15	2
Abolición de tasas.....	16-18	3
Una vía intermedia.....	19-22	3
Estudiantes extranjeros.....	23-37	4
Recomendaciones provisionales.....	38	6
Apéndice I. Definición de estudiantes «extranjeros».....	—	7
Apéndice II. Costes Marginales de estudiantes.....	—	8
Apéndice III. Universidades de Gran Bretaña: Cifras de estudiantes de dedicación completa.....	—	9

Tablas

Tasas recaudadas en las Universidades de Gran Bretaña (1964-73).....	1
Estudiantes cuyas tasas no son pagadas por fondos públicos del Reino Unido.....	2

INTRODUCCION

1. Tras los debates del otoño de 1974 fuimos creados como Grupo de Trabajo Conjunto por el Comité de Subvenciones a la Universidad y el Comité de Vicecancilleres para emprender un exámen amplio de la cuestión de las tasas académicas con una referencia especial a las tasas de estudiantes extranjeros, y para presentar propuestas para cambios que podrían ser consideradas para su puesta en práctica a partir de principios del curso 1976-77 si ello fuera posible.

2. Hasta ahora hemos mantenido seis reuniones. Solicitamos declaraciones de la Asociación de Profesores Universitarios, el Sindicato Nacional de Estudiantes, el Consejo Británico, el Consejo del Reino Unido para Asuntos de Estudiantes Extranjeros, el Departamento de Educación y Ciencia, y el Departamento Escocés de Educación. Hemos recibido respuesta de todos ellos y testimonios escritos detallados de todos menos el primero. Se han puesto a nuestra disposición el Consejo Universitario para la Enseñanza de Profesores y el Comité Unificado de Educación de la Commonwealth. Hemos oído las manifestaciones orales de representantes del D.E.S., del Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Commonwealth, y del Ministerio de Desarrollo de Ultramar. Hemos tomado nota también de aquellos párrafos del Informe del Grupo de Estudios del Comité de Vicecancilleres sobre educación de postgraduados que plantean sugerencias respecto al nivel de tasas académicas de estudiantes postgraduados extranjeros.

3. Hemos alcanzado ya el momento en nuestras deliberaciones en que podemos presentar este informe provisional a nuestros organismos padrinos. Prescindiendo de una o dos recomendaciones específicas que pensamos es posible poner en práctica el próximo curso, el núcleo central de nuestro informe presenta una serie de temas complejos y delicados, y en esta etapa no hemos hecho más que delimitar una serie de enfoques posibles y los factores posibles a tener en cuenta al establecer una base segura y viable para la recaudación de tasas de estudiantes universitarios. Estamos seguros de que no sería sensato recomendar al U.G.C. y al C.V.C.P. ninguno —o ninguna combinación de más de uno— de estos enfoques sin habernos antes aprovechado de los puntos de vista respecto a ellos de las Universidades, y sin haber habido antes una oportunidad para un debate público. Estamos también satisfechos de que las Universidades quieran emprender en su seno sus propios procesos de consulta antes de darnos consejos, que no podrán ofrecer a tiempo para que nosotros escojamos y presentemos unas recomendaciones que entren en vigor a principios del curso 1976-77.

4. En este informe restringimos nuestras consideraciones a las tasas académicas que pensamos incluyen tasas de inscripción, graduación, exámenes y matriculación para cursos completos de graduación de certificados y diploma en instituciones de la lista de subvenciones del U.G.C. Hemos enumerado una serie de otras tasas como posibles objetos de examen antes de que esté preparado nuestro informe final, incluyendo tasas por cursos parciales, tasas académicas universitarias que no son recaudadas por la Universidad pero que se incluyen en el campo de las concesiones obligatorias para los fines incluidos en los Reglamentos de Concesiones estudiantiles, tasas por años intercalados,

tasas por cursos combinados y tasas por plazas de laboratorio. Con relación a estas últimas, aunque estamos totalmente en contra de que sean cobradas por lo que respecta a cursos de no graduados, consideraremos más detenidamente la cuestión de tasas por plazas a pagar por estudiantes postgraduados. Por otra parte no hacemos ni pretendemos hacer ninguna recomendación al Sindicato de estudiantes sobre cotizaciones, que consideramos fuera de nuestros ámbitos de referencia, ya sean pagadas por separado o en combinación con las tasas académicas.

5. Antes de 1962 había variaciones en cuanto a tasas académicas entre las Universidades, pero en el curso de 1962-63 se recomendaron cargas de 60 libras al año para cursos de Letras, y 75 libras al año para cursos de Ciencias, tanto en el nivel de no graduados como en el de graduados, por parte del C.V.C.P., tras consultar con el U.G.C. Ha habido algunas pequeñas variaciones de este sistema fundamental como el hecho de que algunas Universidades tenían tasas de 75 libras para cursos de todo tipo; las tasas universitarias adicionales impuestas por las Universidades de Durham, Kent, Láncaster y York; y la diversidad de prácticas en el cobro de servicios tales como la enseñanza práctica de estudiantes de Música. El Gobierno decidió en 1966 calcular sus subvenciones periódicas a las Universidades para 1977-78, y hasta nueva orden partir de la base de que las Universidades cobrarán una tasa diferencial de 250 libras a los estudiantes que no satisficieran los requisitos residenciales que les permitieran quedar excluidos de la definición de «estudiantes extranjeros», tal y como está expuesta en el apéndice I. (Trataremos este tema con más detalle en el Apartado 23). En 1975, el Gobierno volvió sobre la cuestión de las tasas y decidió que las subvenciones a las Universidades para 1975-76 serían fijadas sobre la base de que las tasas fueran aumentadas en 70 libras, tanto para estudiantes nativos como para extranjeros, de forma que las tasas promedio se encuentran ahora alrededor de 141 libras anuales para los primeros y de 320 libras anuales para los segundos. La decisión del Gobierno y sus precarias finanzas propias no dejaron a las Universidades otra opción que la de aumentar las tasas para 1975-76, y esperar que los aumentos sean más frecuentes en el futuro que lo que lo han sido en el pasado. En estas circunstancias, la tarea del Grupo de Trabajo es encontrar vías para establecer las cargas sobre una base más estudiada en el futuro, que sea aceptable tanto para el Gobierno como para las Universidades.

6. Antes de 1939 las tasas constituían casi una tercera parte de los ingresos universitarios. No hubo ningún cambio de su nivel hasta 1957-58. Con las crecientes subvenciones del Ministerio de Hacienda y la disminución general del valor del dinero, la proporción de ingresos universitarios derivados de las tasas disminuyó hasta el 23,2 por 100 en 1946-47, el 14,8 por 100 en 1951-52, y el 10,8 por 100 en 1956-57. Un incremento de las tasas en 1957-58 hizo aumentar la proporción en ese año al 11,5 por 100, pero en 1961-62 había descendido hasta el 9 por 100. Las tasas introducidas en 1962-63 estaban destinadas a restablecer la proporción de tasas en los ingresos totales universitarios a un 11 por 100 aproximadamente; pero de hecho la proporción fue sólo del 9,9 por 100 aquel año, y descendió hasta el 8,8 por 100 en 1963-64. La situación en los años siguientes se muestra a continuación:

TASAS RECAUDADAS EN LAS UNIVERSIDADES DE GRAN BRETAÑA

	Ingresos en miles de	Tanto por 100 de ingresos totales	Tanto por 100 de in- gresos excluyendo la investigación autosu- ficiente, etc., subven- ciones y S.E.T.
1964-65.....	10,041	8,1	9,4
1965-66.....	12,253	7,4	8,9
1966-67.....	13,353	6,9	8,9
1967-68.....	15,955	7,4	8,8
1968-69.....	17,401	7,0	8,9
1969-70.....	18,778	7,0	8,9
1970-71.....	20,475	6,0	8,1
1971-72.....	21,477	6,0	7,3
1972-73.....	22,397	5,4	6,3
1973-74.....	23,437	5,0	5,8

7. El informe Robbins (1963) advirtió que en los años 60, las tasas estaban haciendo frente a una proporción mucho menor de los costes que lo que había sido la regla antes de 1939, y recomendó un aumento de las tasas para sufragar el 20 por 100 al menos de los «gastos corrientes institucionales». No se dio ninguna razón de peso para fijar el porcentaje en 20. Esta recomendación no fue adoptada.

8. A finales de los años 60 y comienzos de los 70, el Comité de Vicerrectores presentó varios memorandums al U.G.C. en pro de una tasa de 250 libras anuales, excluyendo el elemento de cotizaciones al Sindicato de estudiantes, para todos los estudiantes de dedicación completa que sigan cursos universitarios de graduación o para obtener cualificaciones comparables, argumentando que era de desear una más estrecha relación de las tasas con los costes marginales por aceptar estudiantes adicionales por encima del número en que se basaban las asignaciones de subvenciones periódicas, y el restablecimiento de los ingresos por tasas como una proporción significativa de los ingresos generales totales. También sugirió que la discriminación sobre la base de la residencia del estudiante no debería ser una característica del sistema de tasas. Sus solicitudes no fueron puestas en práctica, principalmente, es de suponer, por que hubieran introducido un elemento sustancial de capacitación por parte de las autoridades locales en la financiación de las Universidades en un momento en que las cifras de estudiantes estaban aumentando más rápidamente de lo previsto en el plan quinquenal para 1967-72.

EL CONCEPTO DE TASA

9. Por su constitución, las Universidades están autorizadas para cobrar las tasas que consideran apropiadas y necesarias, y no hay ninguna limitación estatutaria a este poder. Sin embargo, hay que reconocer que las subvenciones del Ministerio de Hacienda a las Universidades son en forma de «subvenciones

por déficit», es decir, que todos los ingresos de las Universidades provenientes de fuentes tales como tasas o dotaciones son tenidos en cuenta al determinar la subvención, de forma que el derecho legal de las Universidades a aumentar las tasas se ve contrarrestado por el hecho de que un aumento de los ingresos por tasas sería seguido de una disminución de la subvención. Además, como hemos indicado antes, el actual sistema de tasas ha existido básicamente durante muchos años y las autoridades locales lo han tenido en cuenta al fijar las tasas para cursos de graduación en el sector de la enseñanza adicional. Hay, por tanto, muchos argumentos en favor de mantener la distribución existente a través de la línea binaria, uno de cuyos objetivos es el de permitir a los estudiantes una elección de cursos de graduación por razones académicas y no económicas.

10. El nivel de tasas no es solamente una cuestión de contabilidad técnica, aunque la mayor parte de los ingresos por tasas se deriva de fondos públicos, y puede ser afectada materialmente por ajustes en uno u otro sentido de la subvención por déficit. Las tasas pagadas por una importante minoría de estudiantes, incluyendo la gran mayoría de estudiantes extranjeros, no son provistas por el Gobierno, sino que provienen de varias otras fuentes, incluyendo Gobiernos extranjeros, fundaciones educativas nacionales y extranjeras, la industria, los padres, las familias y los propios estudiantes. Antes de que se conocieran las cifras de estudiantes para el presente curso, se estimaba que sobre una cifra imaginaria de 259.00 estudiantes se podía esperar en base a las actuales tendencias que hubiera unos 53.000 estudiantes cuyas tasas no fueran sufragadas por fondos públicos del Reino Unido, y que serían:

ESTUDIANTES CUYAS TASAS NO SON PAGADAS POR FONDOS PUBLICOS DEL REINO UNIDO	Miles	Tanto por 100 de la población estudiantil total de dedicación completa
No graduados nativos (subvención mínima).....	21	8
Postgraduados nativos sin ayudas de becas/bolsas de estudios	9	3
Suma parcial.....	30	11
No graduados extranjeros, sin apoyo de fondos de «Ayuda»	10	4
Postgraduados extranjeros sin apoyo de fondos de «Ayuda»	13	5
Suma parcial.....	23	9
SUMA TOTAL.....	53	20

Por ello hemos intentado examinar la cuestión a partir de sus fundamentos primarios. Estamos particularmente agradecidos a uno de nuestros miembros, el Prof. A. J. Brown, por el análisis que sigue en las próximas secciones, estamos todos de acuerdo con dicho análisis.

TASAS COMO REGULADORES ECONOMICOS

11. Si los precios han de actuar como reguladores económicos, la regla general citada normalmente para calcularlos en conexión con (por ejemplo) servicios públicos es cobrar los costos marginales a largo plazo del servicio, o una cantidad tan pequeña, y nunca menor que los costes marginales a corto plazo, como sea necesaria para garantizar la utilización completa de la capacidad disponible. Los fines de esta regla y del cobro en general, deben ser quizás expuestos con más detalle. En el caso de la enseñanza universitaria podrían ser:

- a) Garantizar que la proporción justa de recursos se dediquen a la enseñanza universitaria, en comparación con otros bienes y servicios que puede adquirir el público.
- b) Garantizar una distribución apropiada de los servicios entre los usuarios.
- c) Distribuir los recursos entre las Universidades en relación con la demanda de sus servicios.

12. Los dos primeros han sido rechazados durante mucho tiempo como justificaciones para el cobro de la enseñanza primaria y secundaria, por razones que pueden ser resumidas mejor, así:

- I. Los beneficios de educar a una persona determinada no revierten sólo en ella, sino también en sus futuros patronos, y en la sociedad en general. Su propio deseo, o el de sus padres, de pagar su educación no valora, por tanto, suficientemente el beneficio social.
- II. Aun sin tener esto en cuenta, la educación recibida en la infancia y la adolescencia, es probablemente menospreciada por la persona en cuestión, y también por sus padres, especialmente, si ellos mismos no han recibido tanta educación formal como la que se ofrece actualmente.
- III. La distribución de la educación, que influye decisivamente en el desarrollo de una persona y en su vida, por un sistema que depende fuertemente de la capacidad de los padres para pagarla, es mucho más censurable en base tanto a su equidad como a su eficacia, que la distribución de la mayoría de los bienes y servicios según (entre otras cosas) la capacidad adquisitiva del consumidor.

13. De estos tres aspectos, al menos el segundo y el tercero se refieren menos directamente a la enseñanza superior que la primaria y secundaria. Al ir creciendo las personas, se podría esperar de ellas un mayor aprecio de los beneficios de la educación, y también que mejoraran sus posibilidades de pagar por ella «abriéndose camino» en la Universidad, o pidiendo prestado. Pero es casi inconcebible que volvamos a un sistema de enseñanza superior de financiación privada en su mayor parte; en lo que respecta a las subvenciones para manutención continuarán siendo pagadas por concesiones públicas basadas en la evidencia de la capacidad de beneficiarse de ellas. Mientras ello sea así, el volumen de las tasas no influirá en la demanda de puestos universitarios en lo que respecta a la mayoría de los solicitantes potenciales. El número de puestos universitarios disponibles para estudiantes del Reino Unido debe ser, en última instancia, decidido por el Gobierno y no por el mercado. Sin embargo, en la

medida en que las tasas influyen en la demanda, los puestos del apartado 12 conservan la suficiente fuerza como para minar el supuesto de que las tasas más deseables socialmente son aquellas fijadas de acuerdo con los costes marginales. En este contexto, pensamos que es importante llamar la atención sobre el número considerable de no graduados y postgraduados nativos (30.000 o el 11 por 100 de la población universitaria total en 1975-76) que están pagando sus propias tasas o siendo éstas pagadas por sus padres. Parece razonable suponer que grandes aumentos del nivel de tasas disuadirían a una proporción nada insignificante en el futuro, lo cual no beneficiaría ni a las Universidades ni a la nación. Realmente estamos preocupados por si hasta unos pequeños aumentos de las tasas académicas pudieran tener un efecto disuasorio sobre ciertas categorías de estudiantes nativos. Pruebas recientes sugieren que un número grande y en aumento de padres están dejando de pagar en su totalidad sus contribuciones familiares, y los aumentos de tasas pueden recaer pesadamente sobre los titulares de concesiones con recibos de la paga mínima de 50 libras solamente, una cifra que no ha variado desde que se introdujo el actual sistema de ayudas a los estudiantes desde hace casi 15 años. Proponemos que las implicaciones de estos dos factores merecen un próximo examen.

14. La otra justificación mencionada de un sistema de cobros relacionados con los costes marginales, es que permitiría que la distribución de recursos entre las Universidades, al estar relacionada con la demanda estudiantil fuera hecha mas sensiblemente de lo que lo está siendo bajo el actual sistema quinquenal. Esto plantea la cuestión de cómo son de elevados los costes marginales en relación con los costes medios. Se ha argumentado en el apéndice 2 que los costes marginales a largo plazo no son mucho menores que los costes medios totales, y que los costes marginales a corto plazo bien calculados no son mucho menores que los costes medios, y no están por debajo de los costes marginales a largo plazo. Siendo esto así, si las tasas estuvieran relacionadas con los costes marginales, entonces las subvenciones del U.G.C. adquirirían una menor importancia en sufragar los gastos universitarios, y la mayor parte de sus recursos progresarían simplemente con las cifras de estudiantes.

15. La principal objeción a esto, es que tanto la autonomía universitaria como la buena planificación requieren un alto grado de seguridad en la capacidad de hacer frente a los costes en gran medida fijos. La mayor parte de la planificación universitaria implica compromisos financieros fijados a medio plazo. Consecuentemente, cualquier caída brusca de los ingresos reales es especialmente perjudicial. No se podría conseguir esta seguridad bajo lo que sería en gran medida un sistema libre de *capitation-fee*, meros cambios en los usos cotidianos, así como un cambio de instituciones podrían resultar en déficits catastróficos de fondos.

ABOLICION DE TASAS

16. En lo que respecta a estudiantes del Reino Unido, todos los argumentos parecen apuntar a la impracticabilidad y al carácter poco deseable del cobro de tasas elevadas, que van desde 400 libras a 3.000 libras según los diferentes tipos de cursos, que podrían tener algún sentido como reguladores económicos. Tasas que son de un orden de magnitud demasiado bajo para poder servir de

precios económicos, y que en cualquier caso son pagadas en gran parte por el erario público, son una complicación innecesaria y hasta pueden causar algún perjuicio al suscitar ideas totalmente erróneas sobre lo que cuesta el sufragar a las Universidades. Además, el estímulo de la discriminación según los costes de los diferentes cursos, que formaría parte de un sistema de cobro sobre la base de los costes marginales, va en contra de la política de ocupar aquellos puestos que, particularmente en los campos de las Ciencias y la Ingeniería, son a la vez los más costosos, los que están vacantes en una mayor proporción y que no obstante tienen una alta prioridad en el sistema si se quiere hacer frente a las necesidades nacionales de fuerza de trabajo. Si se acepta ésto, el paso lógico sería probablemente la abolición total de las tasas.

17. Aunque el prescindir de la tasas de estudiantes nativos sería un cambio en muchos aspectos atractivo, existen argumentos de peso contra una medida tal. En primer lugar está el concepto constitucional que ya hemos mencionado antes. Una vez abandonado, el poder conferido a cada Universidad para cobrar tasas no podría ser fácilmente recuperado, aunque las circunstancias (actualmente imposibles de prever) cambiaran tanto que lo hicieran deseable. Además, el derecho a cobrar tasas es en sí un aspecto de la autonomía universitaria, y el acto de pagar las tasas contribuye por sí mismo a subrayar para el estudiante el hecho de que se ha convertido en un miembro de la comunidad universitaria.

18. A ésto hay que añadir una razón de mayor importancia. Pensamos que un cambio grande de este tipo no podría ser introducido en las Universidades sin tener en cuenta el impacto sobre el otro sector, el de la enseñanza adicional. Sabemos por nuestras discusiones con representantes del D.E.S., que se concede mucha importancia al mantenimiento de una estrecha relación entre los sistemas de tasas en la Universidad y en el sector de la F.E. (enseñanza adicional). Por diversas razones relacionadas con las fianzas de la administración local, la abolición de las tasas no podrá convertirse en una posibilidad práctica en el sector F.E., en un futuro previsible, y en vista de ello no sería realista para las Universidades el abogar por la abolición unilateral de las tasas.

UNA VIA INTERMEDIA

19. Si la propuesta de abolir las tasas de estudiantes nativos es inadmisible y un aumento basado en el «precio económico» no cumpliría ningún objetivo o sería seguramente perjudicial, existen causas racionales para continuar en las actuales condiciones, en que las tasas representan este año alrededor del 9 por 100 de los ingresos periódicos, o para aumentar los ingresos hasta un porcentaje más elevado pero bastante por debajo de 100 libras. Las principales consideraciones relacionadas con el nivel de tasas, en lo que respecta a las Universidades, son:

- a) Cuanto mayor es la tasa, mayor es el grado de compensación automática para aquellas Universidades que reciben una carga estudiantil mayor que lo estipulado en su subvención quinquenal, y mayor es la reducción automática de los ingresos, que caerán por debajo de aquellos previstos cuando se asignó la subvención, para aquellas cuya carga sea menor.

- b) Más particularmente, cuanto más elevada es la tasa, mayor es el riesgo de que una Universidad, debido a que su carga estudiantil sea menor de lo previamente esperado, sufra un déficit en sus ingresos en relación con los compromisos fijados y contraídos, suficiente para provocar agudas dificultades financieras o auténtica insolvencia.

Si por tomar un caso extremo, la mitad de los ingresos corrientes de las Universidades provienen de las tasas, un déficit del 10 por 100 en las cifras de estudiantes significaría una pérdida del 5 por 100 de los ingresos. La experiencia reciente muestra lo desastrosa que puede ser una repentina reducción de este orden de magnitud en los ingresos reales. Se puede claro argumentar, que para una Universidad que se encuentra con una masa estudiantil un 10 por 100 mayor de lo previsto, una adición del 5 por 100 a los ingresos sería muy bien recibida, y desde luego mucho mejor que la adición del 1 por 100 que recibiría con el actual nivel de tasas. Pero llevar a una carga mayor con un pequeño o ningún incremento de los recursos es, en cualquier caso, una situación menos cargada de posibilidades de desastre que el hacer frente a unos costes en gran medida fijos con unos reducidos ingresos monetarios. Los peligros de exceso y de insolvencia parecen combatir la dependencia respecto a las tasas de algo más de una pequeña parte de los ingresos. Esta consideración hay que contraponerla a los atractivos de un sistema que ofrece cierto grado de ajuste de ingresos a los cambios imprevistos en la carga estudiantil.

20. Somos unánimes en nuestro punto de vista de que las objeciones a la abolición de las tasas para estudiantes del Reino Unido deben prevalecer contra los atractivos teóricos de dicha medida; y que los argumentos en contra de las tasas por costes totales para estudiantes del Reino Unido, que transformarían las bases de financiación de las Universidades, son decisivos. Se deduce que el nivel de tasas para estudiantes del Reino Unido debe ser hasta cierto punto arbitrario, pero debe basarse sobre precedentes.

21. Una vez que se han acordado y establecido nuevos niveles de tasas, consideramos que los ingresos derivados de ellos deben ser mantenidos durante un período largo en unos valores reales constantes. Si ésto no se hace, el efecto de la subvención de Hacienda queda falseado, y en los períodos de costes crecientes las Universidades arrastran la pérdida efectiva de una parte de unos ingresos en los que se han basado sus cálculos presupuestarios. Estos reajustes periódicos a corto plazo, destinados a hacer frente a las variaciones del índice de costes, deben ser realizados tras consultas anuales entre las Universidades y el U.G.C., según las actuales disposiciones, con miras a tomar una decisión antes del final del año natural. Sería aconsejable que las Universidades, antes de dichas consultas conducentes a la determinación del nivel de tasas para el siguiente año, evitaran cualquier compromiso en sus prospectos u otras publicaciones, respecto a un determinado nivel de tasas.

22. Un incremento de las tasas académicas causa perjuicios adicionales a ciertos estudiantes, por muy pequeños que sean los grupos afectados. Esto, fue reconocido por el Gobierno al aumentar las tasas para el año en curso, cuando ofreció a las Universidades un fondo especial por perjuicios a través del U.G.C. A más largo plazo, no podemos mantener un fondo de perjuicios de este tipo una vez que los niveles de tasas hayan sido fijados

de acuerdo con una fórmula establecida y sean conocidos de antemano. Cualquier perjuicio ocasionado entonces a estudiantes extranjeros debe ser de la competencia de las respectivas agencias gubernamentales de acuerdo con los Gobiernos e instituciones extranjeras. Para los estudiantes nativos, la respuesta podría estar en unas modificaciones adecuadas del sistema de concesiones a los estudiantes, al que ya nos hemos referido en el apartado 13. Volveremos sobre esta cuestión en nuestro informe final, pero entre tanto recomendamos que las disposiciones sobre perjuicios, establecidas para hacer frente al aumento de tasas en 1975-76, debe continuar en vigor en 1976-77 para aquellos estudiantes que han sido directamente afectados por el cambio.

ESTUDIANTES EXTRANJEROS

23. A partir de 1967, los estudiantes de otros países que no han venido residiendo en el Reino Unido en los 3 años anteriores al ingreso en una Universidad, han debido pagar unas tasas más elevadas que los residentes en el Reino Unido. Cuando se estableció esta disposición por un acuerdo del Gobierno, provocó la indignación en el seno de las Universidades, y algunas se negaron a adoptarla, aunque su decisión les causó un considerable sacrificio económico. Había muchas razones para esta oposición. Una era el sentimiento de que sin consulta previa alguna, el Gobierno, al aplicar una sanción económica, había privado a las Universidades de un elemento de su autonomía como es el derecho a fijar las tasas que les había sido conferido por una Carta Real o Auto Parlamentario. Otra era que en todo el mundo, la discriminación por las Universidades en cuanto a los gastos de tasas entre estudiantes nativos y extranjeros era muy poco común. Otra razón, y quizás la más importante era el resentimiento por la introducción de una discriminación en las comunidades académicas, que tradicionalmente seleccionan a los individuos sólo en base a sus prestaciones académicas o a sus aptitudes para beneficiarse de la enseñanza. Al señalar estos sentimientos, es importante tener en cuenta que el fundamento del cobro de tasas más elevadas era imperfectamente comprendido, y era fácil que fuera tergiversado, como de hecho lo fue. El hecho es que estos gastos no infringen las disposiciones de las cartas Universitarias, o los términos de la legislación contra las discriminación. El único fundamento para la aplicación de unas tasas más elevadas es que los estudiantes o sus padres, no hayan residido en el Reino Unido durante el período requerido. Las causas no son por raza, color, credo, orígenes étnicos o nacionales, nacionalidad ni ciudadanía, cualquiera de las cuales o varias de las cuales estarían prohibidas por las Cartas o Estatutos.

24. La discriminación en cuanto a tasas en base a la residencia no es sólo claramente legal, sino es también mucho menos objeccionable que la discriminación basada en otras causas. De hecho, todo gobierno practica cierta discriminación en base al país normal de residencia en cuanto a impuestos y otras materias. Esto está próximo a la esencia de la soberanía nacional. Sin embargo, el ideal académico de la inexistencia de discriminación, exceptuando la basada en el saber merece respeto, y la práctica británica a partir de 1967 se ha acercado en menor grado a este ideal que la de muchos otros países.

25. Como muestran las cifras del apéndice 3, el establecimiento de una diferencia de tasas fue seguido por una contención del crecimiento de cifras de extranjeros durante varios años, pero a partir de 1972 se ha producido un rápido incremento en las cifras de admitidos. Es significativo que este incremento de las admisiones coincida con una cierta caída de la demanda de plazas por parte de solicitantes británicos en relación con la capacidad, y que se ha concentrado en gran medida en el sector de postgraduados. A partir de 1968, las cifras de postgraduados extranjeros han ido creciendo en un 10 por 100 anual, y el total es ahora de cerca de una tercera parte de todos los postgraduados que estudian en Gran Bretaña. Las cifras de no graduados también han aumentado, y constituyen ahora el 8 por 100 de todos los no graduados, comparado con el 5 por 100 en 1968. Los estudiantes extranjeros no graduados y postgraduados en conjunto, representan cerca del 11 por 100 de las cifras totales de estudiantes, comparado con el 9 por 100 en 1960-61. Además, la demanda del extranjero sólo puede ser medida por las solicitudes y no por las admisiones, y aquellas han aumentado rápidamente en los últimos años. Sólo hay disponibles cifras de las solicitudes presentadas a través del U.C.C.A., de plazas de graduados, que son: 1973, 11.782 (12,5 por 100 de aumento); 1974, 13.807 (16,3 por 100 de aumento); 1975, 15.810 (18,8 por 100 de aumento). Las solicitudes de plazas de postgraduados no son llevadas por el U.C.C.A., pero la impresión es de que éstas han aumentado también considerablemente.

26. ¿Cómo incide todo esto sobre los argumentos discutidos antes en pro y en contra de una tasa «económica» y en pro y en contra de la abolición de tasas? Se pueden aplicar consideraciones claramente diferentes en el caso de estudiantes extranjeros, y se puede conceder distinto valor a las diferentes posibilidades. En el caso del estudiante británico, las tasas recaudadas representan en la gran mayoría de los casos (aquellos que disfrutan de concesiones que no sean las mínimas) una transferencia de pagos dentro del sector público. Esto no es aplicable a aquellos estudiantes extranjeros cuyas tasas son pagadas por ellos mismos, o por sus propios gobiernos. En su caso, la economía británica adquiere por medio de la tasa un derecho sobre recursos exteriores que oponer a los recursos británicos destinados a la educación universitaria del estudiante. Se puede, por tanto, argumentar en favor de fijar las tasas de estudiantes extranjeros en el nivel más alto posible o, en cualquier caso, en el nivel que maximice los ingresos por tasas, una vez que se ha tenido en cuenta hasta qué punto pueden unas mayores tasas reducir la cifra de ingresados extranjeros. Actualmente (si se aprueba el nuevo nivel de tasas de 320 libras); la cantidad empleada en ofrecer educación universitaria a estudiantes extranjeros puede ser de 50.000.000 libras anuales (si se excluye el servicio de inversión de capital, o los costes de equipo). La escala de subsidios, en términos reales, no es dramáticamente mayor que lo que era cuando fue considerada y respaldada por el Comité Robbins, pero existen ahora nuevos elementos en la situación económica relacionados con problemas de gasto público y de la balanza de pagos. Siendo el subsidio estimado para la educación de estudiantes extranjeros de un 10 por 100 de la subvención periódica total de las Universidades, la posibilidad de reducir su escala cobrando tasas más elevadas no puede ser ignorada cuando los recursos que pueden ser puestos a disposición de las Universidades son inadecuados para sus necesidades.

27. Sin embargo, sería igualmente erróneo ignorar otras consideraciones de gran importancia. Las Universidades británicas son instituciones internacionales de gran prestigio. Su reputación en cuanto a enseñanza e investigación se puede comparar favorablemente con la de las Universidades de cualquier otro país, y juntamente con sus tradiciones históricas de libertad y apertura las hace atractivas a estudiantes y estudiosos de todo el mundo. Estos miembros extranjeros de las Universidades han sido siempre muy bien recibidos, y su presencia ha contribuido por sí misma a dar una dimensión especial a la calidad y el carácter del trabajo y de los logros de las Universidades. El prestigio internacional de las Universidades británicas ha sobrevivido muchos y profundos cambios políticos, económicos y culturales que han afectado de diversa forma a las relaciones internacionales de este país. No cabe la menor duda de que Gran Bretaña se beneficia de este fértil cruce de ideas y cultura, y de la mutua comprensión fomentada por los movimientos internacionales de estudiantes y estudiosos.

28. Un efecto fundamental de las elevadas tasas, permaciendo sin alterar otros factores, podría ser el de reducir el número de solicitudes de estudiantes extranjeros en un sentido relacionado con la capacidad para pagar del estudiante o de su gobierno. Unas posibilidades seriamente disminuidas de reclutar estudiantes extranjeros, serían académicamente desventajosas para las Universidades británicas. Aparte del artículo general y la influencia educativa que se derivan de la presencia de personas capacitadas con trasfondo de otros países, su ingreso, especialmente a nivel de postgraduados, incrementa la concentración de estudiantes de avanzada experiencia y capacidad excepcional, de tal forma que hace a las Universidades británicas más atractivas y académicamente más productivas. Un aumento sustancial de la discriminación en cuanto a tasas (o quizás hasta cualquier nuevo aumento en el nivel de tasas de estudiantes extranjeros) podría ser muy perjudicial para las Universidades.

29. Aunque el tamaño del actual subsidio puede ser estimado, no es posible cuantificar las ventajas definitivas para la economía británica de ofrecer educación universitaria a un gran número de estudiantes extranjeros; pero sin duda el comercio de Gran Bretaña se beneficia del flujo de graduados que han adquirido un conocimiento de primera mano de la situación británica, y que pueden alcanzar a veces posiciones influyentes en sus países.

30. También los efectos directos y a corto plazo de los costes de tasas sobre la balanza de pagos, son difíciles de cuantificar. El simple examen, sugiere que el aumento de las tasas en 1967-68, podría haber reducido el número de estudiantes extranjeros en las Universidades británicas en los siguientes 3 o 4 años en hasta 4.000 ó 5.000 menos de la cifra que se hubiera dado en otro caso. Si esto es así, la ganancia neta por tasas anuales fue de cerca de 3.300.000 libras (sin tener en cuenta los costes de los fondos especiales de compensación y ayuda establecidos para aliviar las molestias, y ayudar a estudiantes de países en vías de desarrollo). Pero la pérdida de divisas del extranjero derivadas de la adquisición de bienes y servicios británicos por parte de estudiantes extranjeros, estimada en cerca de 700 libras por persona, debe haber sido suficiente como para compensar esto en las cuentas exteriores.

31. En aquella ocasión, por tanto, pudo no haber una ganancia neta de divisas extranjeras, pero como era un período en que la admisión de solicitantes

británicos excedía a las previsiones, la caída de la demanda extranjera pudo haber liberado presiones sobre los recursos, que de otra forma hubiera sido difícil soportar en el marco de los convenios quinquenales. (Hay que recordar que las Universidades británicas tenían a finales del quinquenio de 1967-72 unos 235.000 estudiantes de dedicación completa, aunque el convenio había ofrecido recursos sólo para 220/225.000). La situación a mediados de la década de los 70 difiere sin embargo en varios aspectos. Por un lado, la demanda extranjera de plazos de estudiantes puede no presentar la misma sensibilidad de plazas respecto a futuros cambios de tasas, como parece haberse mostrado en 1967-68. El mercado ha cambiado, y un elemento imprevisible es el futuro movimiento del valor de la libra en los mercados de divisas extranjeros. Otro factor que influye en las cifras de extranjeros es la naturaleza de las decisiones de los selectores universitarios. Es notable que el crecimiento de la población estudiantil extranjera mostró una rápida aceleración a partir de 1972, precisamente en el momento en que la demanda en el Reino Unido comenzó a mostrar signos inequívocos de no crecer tan rápidamente como se había previsto. Es probable que gran parte del aumento de admisiones de extranjeros en los 3 últimos años, sea el resultado de una demanda reducida en el Reino Unido en relación con la capacidad de las Universidades, y que la tendencia se invertiría por parte de los seleccionadores durante un período de demanda creciente por parte de estudiantes nativos, unida a una escasez continuada de los recursos disponibles para las Universidades.

32. A la luz de éstas y otras consideraciones, el argumento principal en pro de elevadas tasas de estudiantes extranjeros pierde gran parte de su simplicidad, y el Grupo de Trabajo no ha tomado ninguna conclusión firme en esta etapa. Tasas elevadas de estudiantes extranjeros destinadas a recuperar todos los costes marginales de su enseñanza sólo beneficiarían a las propias Universidades si pudiera haber alguna garantía de que los ingresos adicionales se quedaran dentro del sistema universitario, y no se perdieran en reajustes año por año de las subvenciones periódicas. No habría ganancias financieras (pero sí serias pérdidas de bien distinto tipo) si el aumento fuera tan excesivo que redujera sustancialmente las entradas en Gran Bretaña de estudiantes extranjeros capacitados, o produjera medidas de represalia contra estudiantes británicos que fueran al extranjero.

33. Se tendrían que hacer excepciones a un nivel muy elevado de tasas en muchos casos y por diferentes razones. Los lazos históricos y políticos con muchos países harían inaceptables un alto grado de discriminación (teniendo en cuenta que, por ejemplo, Australia y la mayoría de nuestros socios de la C.E.E., no cobran tasas, o son muy pequeñas). Deberían existir programas equivalentes de compensación para países del Tercer Mundo a los que Gran Bretaña confiere ayuda para el desarrollo. La discriminación entre países según sean ricos o pobres, no es desde luego una solución muy satisfactoria. Nos damos perfecta cuenta de que hay estudiantes adinerados en países pobres, y que no todos los solicitantes de países ricos son de por sí ricos o elegibles para becas por sus propios Gobiernos. Una discriminación en cuanto a diferentes tasas para países podrá ser muy difícil de poner en práctica. Aunque existen fuertes tentaciones en favor de cobrar lo que pudiera soportar el comercio en el caso de los ricos países petrolíferos —y de hecho se ha puesto de moda hablar de «servicios educativos pagados» que implican la imposición de gastos por costes totales sobre

una base contractual— existen buenas razones para ser prudente al avanzar en este sentido. Estos esquemas son simples sólo cuando implican cursos organizados especialmente, y se puede aplicar la práctica normal de cobrar los costes totales, y ello puede entrar en conflicto con la suprema necesidad de seleccionar a los estudiantes individuales, como cuestión que debe decidir la Universidad que los admite, y no una que puede ser asumida por agencias intergubernamentales o contratistas privados.

34. Destacamos estos aspectos como cuestiones sobre las que veríamos bien que se emprendiera una amplia discusión antes de que intentemos hacer nuestras recomendaciones finales. Si se piensa que está en el interés nacional que se limite o reduzca la cantidad de subsidio suministrado actualmente para la enseñanza de estudiantes extranjeros, habría que considerar las siguientes posibilidades:

- 1) Tasas de estudiantes extranjeros más elevadas, mitigadas por mayores programas de ayuda y acuerdos recíprocos con otros países.
- 2) Una simple limitación de las cifras por cuotas, sin aumentar el actual nivel de tasas en términos reales (es decir una medida por la que las cifras totales de estudiantes extranjeros no excedieran el 10 por 100 de la población estudiantil total).
- 3) Un sistema de «cuotas-tarifas», por el que se admiten cupos limitados de estudiantes extranjeros con el actual nivel de tasas (o al mismo nivel que los estudiantes nativos) pero teniendo que pagar cualquier admitido adicional unas tasas mucho mayores.

35. Cualquier sistema de cuotas plantea cuestiones difíciles. ¿De qué volumen tiene que ser la cuota?, ¿Cómo ser repartida: entre universidades, o entre admitidos no graduados y postgraduados?, ¿cómo deberían regularse los cupos de los distintos países?, ¿sería admisible que las distintas Universidades excedieran sus cupos, sabiendo que no vendría ninguna ayuda de compensación por parte del U.G.C., ni en subvenciones periódicas ni en subvenciones de capital? Por lo que respecta a la «cuota-tarifa», si las distintas Universidades implicadas quisieran recuperar sus costes adicionales, o una gran parte de ellos, cobrando tasas diversas y diferentes, sería esto aceptable para el conjunto de las Universidades. ¿Podría ser compatible un sistema universitario de cuotas con la política de tasas adoptada en las instituciones locales?

36. Otro posible enfoque sería el de eliminar las actuales diferencias, acompañándolo de un reajuste sustancial hacia arriba de las tasas cobradas a estudiantes nativos. Pero en justicia, ésto requeriría la eliminación de la contribución familiar en el sistema de concesiones de estudios para estudiantes nativos, y ello sería difícilmente factible hasta que no se hubiera conseguido como resultado de alguna de las revisiones que hemos sugerido a finales del apartado 13. Finalmente, como modificación de este enfoque, podría haber una reducción de la diferencia, asociada a un mayor aumento de la tasa del estudiante nativo comparada con el aumento de la tasa del extranjero.

37. Esperamos que este estudio será considerado seriamente tanto en las Universidades como en otras partes. La cantidad gastada en la enseñanza de

unos 26.000 estudiantes extranjeros —el equivalente de toda población estudiantil de dos grandes Universidades— es considerable, ascendiendo de hecho a unos 50.000.000 de libras anuales. Nuestra esperanza es que cuando se toman decisiones en este área, se haga con información. Volveremos a esta cuestión en nuestro informe final.

RECOMENDACIONES PROVISIONALES

38. Las secciones precedentes de este informe describen el trasfondo de nuestro trabajo y tratan una serie de temas que hemos estado estudiando, y sobre los que proponemos que se emprendan más trabajos y se pidan opiniones con vistas a presentar un informe final el año próximo con unas recomendaciones destinadas a entrar en vigor a partir de 1977-78. Mientras tanto hacemos las siguientes recomendaciones a corto plazo, que pensamos es posible aplicar en 1976-77:

- a) Con efecto a partir de 1976-77, la tasa anual de estudiantes de cursos de graduación de dedicación completa debe ser amplia e incluir, en lo que respecta a todos los estudiantes admitidos (tanto no graduados como postgraduados), tasas por clases, tasas por plazas de laboratorio (exceptuando posiblemente los cursos de postgraduados, sobre los que nos gustaría meditar más detenidamente), tasas de matrícula, tasas de graduación, y cualquier otra tasa de naturaleza similar, pero excluyendo las tasas de manutención y las cotizaciones al Sindicato de estudiantes, tanto si son pagadas por separado o en combinación con las tasas académicas (véase el Ap. 4).
- b) Las Universidades deberían cobrar las tasas para 1976-77 sobre la base del párrafo a) anterior, y en la misma cantidad en términos reales que en la actualidad. Se recomienda un aumento de las tasas de 1975-76 en un porcentaje uniforme, calculándose que esta cantidad incrementará los ingresos totales por tasas en aproximadamente el incremento porcentual de los costes, para preservar la actual diferencia en términos reales, para sin perjuicio de lo que se puede recomendar en nuestro informe final de más largo plazo.
- c) Las disposiciones sobre perjuicios establecidas para hacer frente al aumento de tasas en 1975-76, deben continuar en vigor, en lo que respecta a aquellos estudiantes que han sido directamente afectados por el cambio, en 1976-77.

APENDICE 1. DEFINICION DE «ESTUDIANTES EXTRANJEROS» EN LAS UNIVERSIDADES PARA FINES DE TASACION

La siguiente definición de estudiantes extranjeros con el fin de determinar las tasas que debe pagar a la Universidad un estudiante, fue promulgada por el Comité de Subvenciones Universitarias en abril de 1967.

1. Las siguientes personas no deben ser consideradas estudiantes extranjeros:

- I. Todo estudiante que haya residido habitualmente en el Reino Unido durante al menos los tres años inmediatamente anteriores a la fecha en que debe, o debía comenzar, su curso.
- II. Todo estudiante cuyos padres hayan residido habitualmente en el Reino Unido durante al menos los tres años inmediatamente anteriores a la fecha en que debe, o debía, comenzar el curso.
- III. Todo estudiante que hubiera residido habitualmente en el Reino Unido durante al menos los tres años inmediatamente anteriores a la fecha en que debe, o debía, comenzar su curso, si él o sus padres no hubieran trabajado durante este tiempo fuera del Reino Unido.
- IV. Todo estudiante de menos de 21 años, en la fecha en que debe, o debía, comenzar su curso, si él y sus padres han residido habitualmente en el Reino Unido durante por lo menos el año inmediatamente anterior a dicha fecha.
- V. Todo estudiante que al menos durante el año inmediatamente anterior a la fecha en que debe, o debía, comenzar su curso, *a)* ha residido habitualmente en el Reino Unido (o ha asistido, a un curso de dedicación completa o combinado de enseñanza superior), y *b)* ha estado casado con una persona que haya residido habitualmente en el Reino Unido durante al menos los tres años inmediatamente anteriores a dicha fecha.
- VI. Todo estudiante cuyos padres o cónyuges estén destinados en el Reino Unido, y reconocidos por el Foreign Office o por el Commonwealth Office, como miembros de un equipo o misión diplomática, o como funcionario consular de carrera.

2. Todos los demás estudiantes deben ser considerados para fines de tasación como estudiantes extranjeros durante la duración del curso.

3. Un estudiante que haya asistido en el Reino Unido al Colegio o a un curso de educación adicional no avanzada debe ser considerado (para fines de determinación de las tasas a cobrar por cursos subsiguientes), como residente ordinario en el Reino Unido durante el período de dicha asistencia.

4. Si un estudiante ha asistido a un curso de dedicación completa o a un curso combinado de enseñanza superior (enseñanza adicional, Colleges o Universidades) en el Reino Unido antes de comenzar su actual curso, su asistencia al curso anterior no debe ser considerada como residencia habitual y el período que dure el curso no debe ser tenido en cuenta en el cómputo de períodos de residencia habitual en el Reino Unido. Así, un estudiante postgraduado no debe ser tratado como estudiante nativo simplemente porque haya pasado tres años en un curso de no graduado en el Reino Unido. (Un no graduado extranjero que se case con un residente en el Reino Unido puede, sin embargo, adquirir el status de estudiante nativo para un curso de postgraduado —véase el Ap. 1 (V) anterior—).

5. La residencia en las Islas del Canal, o en las Islas de Man debe ser considerada de la misma forma que la residencia en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

APENDICE 2. COSTES MARGINALES DE ESTUDIANTES

1. El coste marginal del estudiante es el gasto extra contraído por la Universidad en virtud de su incorporación a ella. Es en principio un concepto simple, pero plantea en la práctica problemas de interpretación. Un aspecto obvio es que el coste marginal sólo tiene sentido si se presupone una calidad constante. Esto plantea problemas en el campo educativo, ya que el coste marginal de un estudiante debe ser estimado de acuerdo con la condición de que reciba las mismas enseñanzas que el promedio de estudiantes recibía antes de que él se incorporara, y que la calidad media de la enseñanza no varíe debido a su incorporación. Si las clases, cuyo tamaño es importante, son aumentadas, o el tiempo de espera para los libros de la biblioteca se prolonga, el gasto monetario extra de la persona extra no es un auténtico coste marginal, porque la calidad de la enseñanza (es decir el producto) se ha deteriorado. Una medida del deterioro (si se pudiera obtener), debería ser añadida al gasto extra financiero o de recursos, para saber a cuánto asciende en realidad el coste marginal.

2. Otra complicación es que los graduados no son el único producto de las Universidades; también hay investigación por parte de los equipos. Esto significa que el coste marginal de un estudiante debe ser establecido bajo la condición de que su incorporación no altere el rendimiento de dicha investigación; si de hecho lo reduce, el valor de la reducción del rendimiento de la investigación (si, de nuevo, se pudiera medir) debería ser añadido a los otros componentes del coste marginal por estudiante.

3. Para obtener el coste marginal a largo plazo, debemos presuponer que una Universidad está llena en toda su capacidad, con todos los equipos y servicios en recíproco equilibrio. Añadamos un estudiante: el coste marginal a largo plazo es el de la expansión de todos los equipos y servicios importantes de forma que se vuelva al equilibrio previo, y a la calidad previa de la enseñanza y de los demás servicios. El coste marginal a largo plazo difiere del coste medio sólo en la medida en que haya ahorros y gastos excesivos equilibrados. Que existe cierto ahorro en la enseñanza es obvio; las clases formales no cuestan más si se imparten a un mayor auditorio (aunque hace falta un local mayor de clases), y ninguna Universidad ha considerado necesario hasta ahora tener dos Vicerrectores. La estimación del coste marginal a largo plazo puede estimarse bien por contabilidad o por métodos estadísticos, y ambos han sido empleados por trabajadores académicos en este campo.

4. Un promedio adecuadamente calibrado de los costes marginales a largo plazo, calculado en base a los precios de enero de 1975 de toda la población estudiantil asciende a cerca de 1.100 libras —más de dos terceras partes del coste total medio por estudiante. Esta cifra se basa en el trabajo de Leyard y Verry («Funciones de los costes de enseñanza e investigación universitaria», *Economic Journal*, volumen 85, número 337, marzo de 1975) y es plenamente coherente con el trabajo realizado en otras partes. Parece razonable concluir que el coste marginal a largo plazo de un estudiante no es mucho menor que el coste total medio por estudiante. Esta cifra se basa en el trabajo de Leyard y cursos más baratos de no graduados y más de 300 libras para el tipo más caro de cursos de postgraduados.

5. El coste marginal a corto plazo no es un concepto sencillo en este campo. En una Universidad, los edificios y parte de la administración por ejemplo, pueden tener una capacidad real no utilizada en el que pueden atender a más estudiantes sin recursos adicionales ni un deterioro significativo de la calidad del servicio que ofrecen, pero como hemos señalado antes, algunas instalaciones fijas (por ejemplo el surtido periódico de la biblioteca) sólo rendirían servicios extra al precio de cierto deterioro (colas más largas). Más importante es que el equipo de enseñantes, si no varía su tamaño, ofrecerá una enseñanza adicional sólo al precio de cierto descenso del rendimiento de investigación; el equipo no tiene una auténtica capacidad en exceso si no se parte de la base de que estaba inicialmente realizando demasiada investigación en comparación con la enseñanza. Lo mismo es aplicable al equipo auxiliar, cuyas actividades pueden pasar del apoyo a la investigación del equipo al apoyo a la enseñanza. Y desde luego, si el equipo reacciona a una mayor carga estudiantil extendiendo sus esfuerzos en la enseñanza cada vez más ligeramente, habrá presumiblemente un deterioro en la calidad del producto.

6. Lo que esto significa, es que habrá una pequeña capacidad «pura» en exceso de una gran parte de las tres cuartas partes de los recursos universitarios que consisten en trabajo directo, disponible para una carga estudiantil—extra sin pérdidas compensatorias— excepto si se valora la investigación a un nivel claramente inferior en relación con la enseñanza que lo que hacen los académicos. La conclusión práctica sería la de que el verdadero coste marginal a corto plazo de los estudiantes no es, como se podría pensar a primera vista, una pequeña fracción del coste medio, sino una fracción bastante sustancial, probablemente la mitad o más, y por tanto, no tan por debajo del coste marginal a largo plazo. En cifras redondas (como un promedio de todos los grupos objeto), quizás esté dentro del margen de 700-1.000 libras con los precios de enero de 1975. Hasta en la situación de 1973/74, con ciertos descuidos en los edificios universitarios y siendo los coeficientes de equipos, estudiantes considerablemente más manejables que lo previsto a comienzo del quinquenio, se hubieran necesitado sumas de este orden de magnitud para reflejar el gasto de recursos de las Universidades en enseñar a un estudiante extra.

II INFORME FINAL (junio, 1976)

INTRODUCCION

1. En nuestro informe provisional publicado en noviembre de 1975, describíamos las circunstancias en que fuimos constituidos como grupo de trabajo conjunto por parte del Comité de Subvenciones a la Universidad y del Comité de Vicerrectores y proseguíamos considerando por este orden el trasfondo histórico de actual debate sobre las tasas, el concepto de tasa y las tasas como un factor regulador económico. Examinamos varias posibilidades, incluida la abolición de las tasas, y examinamos los problemas especiales que presentan los estudiantes extranjeros. Nuestro propósito en esta etapa era en primer lugar, ofrecer un análisis que provocara tomas de postura en las Universidades y en todas partes, confiando en que la respuesta nos ayudaría en la elaboración de las recomendaciones explícitas para nuestro informe final, que se publicará en el verano de 1976.

2. En el informe provisional hicimos tres recomendaciones a corto plazo, que pensábamos era posible aplicar en 1976-77, a la espera de las recomendaciones finales. Fueron aceptadas posteriormente por los organismos que nos apadrinan. La primera, referente a la necesidad de unas tasas cuantiosas, fue recomendada a las Universidades y creemos que ha habido una voluntad general de cumplirla. La segunda, referente a la cuantía de las tasas para 1976-77, fue seguida por una declaración en diciembre pasado del Secretario de Estado de Educación y Ciencia en relación con el cálculo de las subvenciones periódicas para 1976-77, y con las recomendaciones a las autoridades educativas locales referentes a los aumentos de tasas en el sector de la enseñanza continuada. En esta declaración afirmaba que al ser los incrementos pertinentes de los costes del orden del 30 por 100, tanto para Universidades como para Instituciones de enseñanza continuada, se aconsejaba a las autoridades locales que aumentaran las tasas en dicha cuantía para el curso académico 1976-77, y que se tomarían en consideración similares aumentos en la fijación de las subvenciones universitarias para dicho año. La tercera recomendación, concerniente a la distribución de gravámenes para 1976-77, está siendo puesta en práctica.

3. A largo plazo, nuestro propósito de estimular la discusión con la publicación del informe provisional se ha cumplido. Una de nuestras principales tareas ha sido la de estudiar las respuestas. Ha habido comentarios y debates públicos muy extendidos y valiosos, especialmente en el Parlamento y en la prensa educativa y general. Tras deliberaciones internas, las Universidades comunicaron sus reacciones y consejos detalladamente. El Anexo I enumera una serie de diversas organizaciones que han ayudado presentando sus indicaciones. Estamos muy agradecidos a todos, tanto a las Universidades como a los demás, por la consideración que han mostrado a nuestro informe provisional, y por el interés que se han tomado en expresar sus puntos de vista, en numerosos casos con gran exactitud. Está claro que el tema de las tasas académicas suscita un amplio espectro de opiniones.

NUESTRAS RECOMENDACIONES

4. Con ayuda de esta amplia consulta sobre los temas difíciles tratados, la Comisión de trabajo ha llegado a ciertas conclusiones generales, y a ellas y a las recomendaciones que de ellas se derivan dedicamos este informe.

5. Primero presentamos un resumen de nuestras recomendaciones para un sistema de tasas, que es nuestro propósito que sea consistente internamente, administrativamente sencillo, y duradero. Al hacerlo queremos subrayar dos rasgos de la cuestión de las tasas universitarias que han influido en nuestra manera de pensar. En primer lugar, la mayor parte de los ingresos de las tasas se derivan de los fondos públicos británicos, pero una parte importante es pagada por los estudiantes o por sus padres o tutores. Por esta razón hemos atribuido importancia a la distinción entre ingresos «brutos» por tasas de todas las fuentes, e ingresos por tasas provenientes de individuos de nuestro país o extranjeros, y de sus padrinos. A éstos, a falta de un término mejor, los denominamos ingresos «exteriores». Los ingresos «exteriores» son el dinero producido por el sistema de tasas, que no es simplemente una transferencia de un sector de los fondos públicos a otro. En segundo lugar hemos apoyado y observado la práctica general de cobrar los costes totales de cualquier curso organizado especialmente, al margen de lo dispuesto normalmente. Por ello hablamos, en lo que sigue, solamente de tasas por cursos normales de graduación. El sector dependiente de las autoridades locales no se incluía en nuestros términos de referencias, pero pensamos que nuestros razonamientos deberían ser igualmente aplicables a cursos de graduación en Escuelas Politécnicas y otras Instituciones dependientes de las autoridades locales, aunque se pudieran aplicar otras consideraciones a los cursos que no fueran para la graduación.

6. Resumiendo, nuestras propuestas son las siguientes. Las comentaremos una por una en lo que queda del informe. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que están entrelazadas.

- I. Se deben seguir cobrando tasas académicas. Los ingresos brutos por tasas no deben ser mucho menores, pero tampoco exceder a un 10 por 100 de los ingresos totales de la Universidad: los ingresos exteriores por tasas deben ser al menos mantenidos en sus actuales niveles, aunque se puedan redistribuir sus fuentes. (Actualmente, los ingresos brutos por tasas para 1976-77 se estiman en un 7,3 por 100 de los ingresos, y los ingresos exteriores por tasas en un 2 por 100).
- II. Los actuales compromisos abiertos respecto a estudiantes extranjeros deben ser limitados por un acuerdo voluntario, por parte de las Universidades, de restringir el número de admitidos. Los procedimientos para llevar a cabo dicha limitación deben ser consecuentes con la autonomía de las Universidades en relación con la selección de estudiantes y con su papel respecto a sus responsabilidades internacionales, y deben ser elaborados en deliberaciones entre las Universidades y el Comité de Subvenciones a la Universidad.
- III. La diferencia en las tarifas de tasas entre estudiantes del país (nativos) y extranjeros deben ser eliminadas.

- IV. Cualquier reestructuración de las tasas con este fin, debe garantizar una protección adecuada de los estudiantes nativos de las molestias que pudieran resultar. La distribución de las contribuciones de los padres debe ser modificada, de forma que disminuya el grado de contribución de los padres al pago de las tasas.
- V. Las tarifas de tasas para cursos completos de postgraduados deberían ser mayores que para cursos de no graduados.
- VI. Las tasas para cursos parciales de postgraduados no deben ser aumentadas proporcionalmente a las de cursos completos de postgraduados, pero deben ser dejadas a disposición de cada Universidad.

En los siguientes párrafos vamos a examinar estas recomendaciones por orden.

7. Mientras la respuesta a nuestro informe provisional ha sido aplastantemente a favor de una «vía intermedia» entre tasas nulas y de costes totales, siempre que los ingresos estén fijados en o más del 10 por 100 de los ingresos totales, se nos ha pedido por parte de muchos comunicantes que examinemos de nuevo los argumentos en pro de la abolición de las tasas. Lo hemos hecho y, aunque atraídos por su lógica y su sencillez, estamos convencidos de que es poco realista, en las actuales y previsibles circunstancias, el abolir las tasas para todos los estudiantes, tanto los del país como los extranjeros, e inaceptable, si se limitara a los estudiantes nativos, aumentando de esta forma las diferencias con respecto a los estudiantes extranjeros. Por ello permanecemos en la «vía intermedia» como manteníamos en nuestro informe provisional.

INGRESOS BRUTOS POR TASAS

8. Proponemos una limitación de los ingresos brutos por tasas a un 10 por 100 de los ingresos universitarios, ya que una proporción mayor que ésta significaría un incentivo demasiado grande a favor de las puras cifras de estudiantes al margen de las restantes responsabilidades de las Universidades. Las Instituciones que quisieran mantener unos elevados niveles para el acceso y un esfuerzo de investigación adecuado serían necesariamente objeto de presiones no deseadas si el elemento de recaudación representado por las tasas predominara demasiado.

INGRESOS EXTERIORES POR TASAS

9. Los ingresos exteriores por tasas en 1976-77 (es decir, los ingresos por parte de estudiantes extranjeros y nativos responsables del pago de tasas por medio de sus padres o de otra forma) son aproximadamente 16 millones de libras. Sería poco realista, en las circunstancias actuales del país proponer una disminución de esta moderada suma, y lo que sugerimos en adelante originará un cierto aumento.

10. En el Anexo II se muestra una tabla comparativa que muestra los ingresos brutos y exteriores por tasas que se esperan para el año próximo, esti-

mados de acuerdo con las actuales disposiciones, y lo que dichos datos serían ideales si en cambio se pusieran en práctica el próximo año nuestras propuestas.

LIMITACION DEL NUMERO DE ESTUDIANTES EXTRANJEROS

11. Señalamos en nuestro informe provisional las razones para pensar que debería haber un numeroso estudiantado extranjero en nuestras Universidades, y no necesitamos repetir aquí estos argumentos. Pero el contribuyente no debería ser confrontado con un compromiso abierto en esta materia. En los próximos cinco años los grupos de edades nativos de los que procede la gran mayoría de estudiantes universitarios se incrementará en aproximadamente un 4 por 100 anual. Es muy poco probable que los recursos de las Universidades aumenten a un ritmo ni siquiera parecido, de forma que la presión de las demandas de estudiantes nativos respecto a los servicios disponibles será considerable. Los responsables de las admisiones tenderán por ello a disminuir en cualquier caso la proporción de estudiantes extranjeros que acepten, aunque la presión de las demandas de plazas para extranjeros esté aumentando, especialmente a nivel de postgraduados. No se puede confiar, sin embargo, firmemente en ello y a más largo plazo, al empezar a disminuir el tamaño de los grupos de edades nativos en los años 80, la presión por parte de aspirantes nativos puede decrecer. Por estas razones, pensamos que es acertado que se procure limitar dicho compromiso.

12. No consideramos la recaudación de tasas muy elevadas de estudiantes extranjeros como un mecanismo regulador satisfactorio. Trataremos este aspecto con más detalle en la siguiente sección, pero queremos manifestar aquí nuestra preferencia por cualquier intento de limitar los gastos del contribuyente respecto a estudiantes extranjeros por medio de una restricción en su número. En nuestras recientes deliberaciones hemos recibido el apoyo de la opinión universitaria a nuestro punto de vista de que las Universidades aceptarían algún tipo de limitación en el número por acuerdo propio, si de esa forma se pudieran eliminar las diferencias entre las tasas de estudiantes nativos y extranjeros. Nuestro propósito es que el U.G.C. (1) discuta con cada Universidad las cifras de estudiantes extranjeros que deben ser tenidos en cuenta a la hora de las subvenciones en bloque, y que dichas cifras se basen en los números actuales y recientes (2).

LAS DIFERENCIAS RESPECTO A EXTRANJEROS

13. La opinión universitaria ha sido virtualmente unánime en desear el fin de unas diferencias que son consideradas, cualesquiera que sean sus otras justificaciones, mezquinas, como una fuente de tensiones dentro de las propias Instituciones, y gravosas para su administración. Han llevado a complicaciones internacionales y podrían conducir a más. La introducción de nuevas excep-

(1) U.G.C. Comité de Subvenciones a la Universidad.

(2) La definición con este fin de estudiante extranjero debe ser aquella utilizada en el Reglamento Estatuario que rige la concesión de diplomas o títulos a estudiantes.

ciones y descuentos por perjuicios erosionaría aún más su valor financiero. Si se limitan las cifras en la forma que hemos expuesto, existen todas las razones para evitar unas elevadas tasas específicas para estudiantes extranjeros como mecanismo regulador, y para prescindir de las tasas discriminatorias, tan ampliamente aborrecidas y fastidiosas.

14. Al eliminar las diferencias con respecto a extranjeros, se requiere un nuevo sistema de tasas, hay varias formas de conseguir esto, pero hay que realizar en cada caso ciertos reajustes en otros aspectos si, como ya hemos aceptado, no han de disminuir los ingresos brutos y exteriores por tasas. Para evitarlo, las tasas uniformes para todos los estudiantes, tanto nativos como extranjeros, deberían ser tan elevadas que convertirían a los ingresos por tasas en una proporción inaceptablemente grande de los ingresos universitarios, aparte de los perjuicios que ocasionaría a estudiantes sin ayudas. En la próxima sección proponemos una alternativa a las tasas uniformes, pero reconocemos que, cualquiera que sea el curso que se siga, continuará existiendo una carga adicional sobre los estudiantes nativos sin ayudas, y sobre sus padres en las actuales circunstancias de contribución de los padres. Cuando las circunstancias económicas lo permitan, se podrá esperar que desaparezca la contribución de los padres. Mientras ésto no sea posible, las condiciones de contribución de los padres deben ser revisadas de forma que compensen el incremento de las tasas. Creemos que la revisión trienal de las subvenciones para manutención de estudiantes, que está programada para el año próximo, ofrecerá la oportunidad de conseguir ésto.

CURSOS PARA NO GRADUADOS Y POSTGRADUADOS

15. Como alternativa predilecta frente a las tasas uniformes sugerimos que exista una diferencia entre los niveles de tasas para cursos de no graduados y cursos de postgraduados. Como hemos dicho anteriormente, si no se introduce esta diferencia, el efecto de nuestras recomendaciones independientes sería el de fijar un nivel de tasas, que pensamos sería injustamente elevado con respecto a los estudiantes nativos no graduados que pagan sus propias tasas. Pero al introducir una diferencia entre las tasas para no graduados y postgraduados no deseamos que las tasas de postgraduados se fijen tan altas que debiliten el esfuerzo investigador de las Universidades, o su contribución vital a la enseñanza de postgraduados. Hemos sugerido en nuestro anterior informe que los ingresos por tasas deberían tener alguna relación con los costes, y los costes por unidad de postgraduados son en promedio entre 1,5 y 2 veces mayores que los costes de no graduados. Este aspecto ha sido de hecho reconocido implícitamente por algunas Universidades al cobrar tasas por bancos. Si se aceptan nuestras propuestas, creemos que la justificación de estas cargas suplementarias desaparecerá.

16. Recomendamos, por tanto, que a partir de 1977-78, las tasas «standard» de no graduados deberían ser de 250 libras al año, y 450 libras para postgraduados. También recomendamos que, mientras estos niveles de tasas deberían ajustarse cada cierto tiempo a los nuevos estudiantes admitidos, de acuerdo con los cambios en los costes, dichos incrementos no se apliquen a estudiantes

que estén ya matriculados en algún curso determinado. Esta propuesta eliminará la necesidad de fondos para perjudicados, cuya administración es muy complicada y que no logran eliminar una sensación de agravio.

17. Muchos postgraduados están protegidos por algún organismo oficial, como un Consejo de Investigación o un Departamento del Gobierno, y podríamos confiar en que los incrementos de los costes serían sufragados en sus casos por transferencias de fondos del U.G.C. al organismo competente. Reconocemos que hay un número importante de postgraduados nativos, que no están en esta situación, pero que son responsables del pago de sus propias tasas, y las Universidades pueden desear en alguno de estos casos ejercer sus atribuciones de sufragar parte o todas las tasas. Además, pensamos que es posible que personas que normalmente desearían matriculase en cursos de dedicación completa para postgraduados, pueden, como consecuencia del incremento de las tasas, buscar oportunidades en la enseñanza parcial para postgraduados, y pensamos que es particularmente importante que se faciliten estas oportunidades a bajos costes. Por ello recomendamos que las tasas de cursos parciales para postgraduados no sean aumentadas proporcionalmente a las que hemos sugerido para postgraduados de dedicación completa. Sobre estas tasas para estudios parciales debe disponer la Institución competente, teniendo en cuenta que la mayoría de estos estudiantes trabajan regularmente, y están, bien pagando las tasas con sus propios salarios, o bien siendo ayudados por sus patronos.

CONCLUSION

18. Hemos hecho deliberadamente este informe final breve, pero no queremos que se piense que al no desarrollar nuestros argumentos más extensamente es porque tengamos alguna duda respecto a nuestras conclusiones, que se derivan de un extenso estudio de varias alternativas, así como de consultar a Universidades de todo el Reino Unido y a otros organismos interesados. Al llegar a estas conclusiones, hemos sido plenamente conscientes de las limitaciones con las que hemos topado; la inviabilidad, en las actuales circunstancias financieras, de prescindir de las apreciables sumas de los ingresos exteriores incorporados al sector público de la economía por medio de las tasas académicas; el rechazo a hacer de las Universidades depender demasiado de una fuente de ingresos que varía en proporción a las cifras de estudiantes; la necesidad de eliminar las fricciones internacionales e internas que tienden a causar la discriminación respecto a estudiantes extranjeros.

19. Reconocemos que ninguna solución puede ser satisfactoria para todos los afectados en el marco de estas limitaciones. Hemos intentado hallar un camino para hacer justicia al contribuyente, al estudiante extranjero y a las Universidades con sus responsabilidades nacionales e internacionales. La aceptación de nuestra solución ha de depender críticamente de si se conceden ciertas ayudas a aquellos estudiantes nativos (o a sus padres) que no están apoyados por fondos públicos, y es nuestra firme convicción que con esta condición, lo que hemos recomendado como paquete de medidas representa la solución generalmente más satisfactoria disponible.

ANEXO I

Efectos económicos estimados de las recomendaciones de la comisión

Este anexo muestra cómo operarían las propuestas de la Comisión si se hiciesen efectivas en 1976-77 (cfr. parágrafo 10 del Informe).

A. INGRESOS POR TASAS A SATISFACER EN 1976-77

CATEGORIAS DE ESTUDIANTES	Números estimados	Tasas satisfechas	Total ingresos en miles de libras
Ingresos externos (a)			
No graduados nacionales.....	22.000	150 (b)	3.300
No graduados extranjeros.....	11.000	420	4.620
postgraduados nacionales.....	10.000	185	1.850
postgraduados extranjeros.....	14.000	420	5.880
TOTAL.....			15.650
Ingresos oficiales (a)			
No graduados nacionales.....	186.000	185	34.410
No graduados extranjeros.....	5.000	420	2.100
Postgraduados nacionales.....	23.000	185	4.255
Postgraduados extranjeros.....	4.000	420	1.680
TOTAL.....			42.445
Ingresos brutos por tasas (c).....			58.095

Sir Fraser Noble (Presidente).

Profesor A. J. Brown.

Mr. J. P. Carswell (3).

Profesor N. C. Hunt.

Sir Roy Marshall.

Dr. H. R. Pitt.

Dr. Frank Thistlethwaite (4).

Dr. J. Steven Watson.

Profesor J. C. West.

(3) El Secretario del U.G.C., aunque ha estado completamente asociado a los debates de este grupo de trabajo, no se puede responsabilizar de las recomendaciones en la medida en que no sean aceptables o no parezcan apropiados al I.G.C.

(4) Dr. Frank Thistlethwaite, Vicerrector de la Universidad de East Anglia, se convirtió en miembro del grupo de trabajo en marzo de 1976, sucediendo a Sir Cyril Philipe después que éste cesara como Vicerrector de la Universidad de Londres.

B. INGRESOS SI LAS PROPUESTAS DE LA COMISION FUESEN ADOPTADAS
EN 1976-77

CATEGORIAS DE ESTUDIANTES	Números estimados	Tasas satisfechas	Total ingresos en miles de libras
Ingresos externos (a)			
No graduados nacionales.....	22.000	200 (b)	4.400
No graduados extranjeros.....	11.000	250	2.750
Postgraduados nacionales.....	10.000	450	4.500
Postgraduados extranjeros	14.000	450	6.300
TOTAL			17.950
Ingresos oficiales (a)			
No graduados nacionales.....	186.000	250	46.500
No graduados extranjeros.....	5.000	250	1.250
Postgraduados nacionales.....	23.000	450	10.350
Postgraduados extranjeros	4.000	450	1.800
TOTAL			59.900
Ingresos brutos por tasas (c).....			77.850

a) Por ingresos externos, como se explicó en el párrafo 5 del informe, se entiende el dinero obtenido por el sistema de tasas que no es una simple transferencia de fondos públicos. Por ingresos oficiales se entienden los ingresos por tasas derivadas de fondos públicos británicos, o sea, ingresos brutos menos ingresos externos.

b) Estas cifras han sido modificadas para tener en cuenta el hecho de que algunos de estos estudiantes obtienen parcialmente sus tasas a través de la estructura de becas.

c) Bajo el sistema A, el ingreso bruto por tasas sería alrededor del 7,3 por 100 de los ingresos totales de la universidad. Los ingresos externos serían alrededor del 2 po 100 del total.

Bajo el sistema B, el ingreso bruto por tasas sería alrededor del 9,7 por 100 de los ingresos totales de la Universidad. Los ingresos externos serían alrededor del 2,2 por 100 del total.

d) Las tablas no tienen en cuenta los cambios anunciados recientemente en la escala de contribuciones familiares a implantar en 1976-77.

FINANCIACION DE LOS ALUMNOS DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR *

Maureen WOODHALL

U.N.E.S.C.O. INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA PLANIFICACION EDUCATIVA (IIEP)

1. Justificación de la ayuda pública a la enseñanza superior

En los últimos años, la rápida expansión de la enseñanza superior en todo el mundo ha puesto de relieve el problema de la financiación de este nivel, que es el más costoso de la enseñanza. Los costos por alumno en la enseñanza superior son mucho más altos que en cualquier otro nivel. En la mayoría de los países, la enseñanza superior se financia con recursos públicos y privados. Aún cuando las universidades no cobren cuotas, el alumno mismo corre normalmente con una gran parte del costo total de la enseñanza, en la medida en que pierde ingresos mientras estudia, en lugar de integrarse en el mercado laboral. Esos ingresos perdidos representan uno de los costos de la enseñanza superior, tanto para el individuo —que pierde una renta que hubiera recibido si no estudiara— como para la comunidad —que pierde la aportación suya—. Por otra parte, cuando las universidades cobran una cuota, ésta no suele representar el precio total de la enseñanza, de modo que siempre se requiere alguna modalidad de subsidio para financiar los gastos corrientes y de capital de las universidades.

El problema de la modalidad de financiación de la enseñanza superior y del mejor equilibrio entre las aportaciones públicas y privadas plantea varios interrogantes. Por ejemplo, ¿qué nivel y qué forma debe adoptar la ayuda pública a la enseñanza, y cuál es la justificación de esta ayuda? La ayuda financiera ¿debe otorgarse directamente a las instituciones de enseñanza superior, para que éstas puedan reducir o suprimir las cuotas, o a los alumnos, para que puedan pagarlas? La ayuda pública a la enseñanza superior ¿debe financiarse mediante los tributos generales o de alguna otra manera? En el presente trabajo se aborda el problema de la ayuda financiera al alumno: se exponen los objetivos de los sistemas de ayuda al alumno en diferentes países; se indican la forma y el nivel que adopta la ayuda financiera; se detallan los criterios utilizados para elegir a los alumnos que recibirán ayuda; y finalmente, se describe el modo de evaluar los distintos sistemas empleados de ayuda al alumno.

Ahora bien, como la ayuda financiera al alumno en realidad es una modalidad de la ayuda pública a la enseñanza superior, es interesante considerar primero la justificación de esta última. La principal justificación económica de la financiación pública de un servicio cualquiera reside en el hecho de que la sociedad en su conjunto obtenga algún beneficio de éste y de que tal beneficio se reduzca si abandonara aquél a la financiación privada. La ayuda a la enseñanza superior se justifica así con el argumento de que produce beneficios

* Título original: Financing students in higher education. 1969. Traducido al castellano y publicado con autorización de la UNESCO y del IIEP.

económicos y sociales para la sociedad, en forma de recursos humanos muy calificados, de valores culturales y estéticos, de un enriquecimiento del conocimiento humano, etc. Aún admitiendo que la enseñanza superior produce también beneficios económicos y no económicos para el individuo mismo, el fundamento de la ayuda pública se cifra en la creencia de que los beneficios para la sociedad son mayores que los que acrecen directamente al individuo.

Hay, además, otro argumento en favor de esta ayuda. Si se ofrecieran oportunidades de enseñanza superior sólo a quienes pueden pagarla, la solución no sería eficiente ni equitativa. No sería eficiente porque algunos de los alumnos más capaces no podrían pagarse los estudios, y no sería equitativa porque la enseñanza superior confiere beneficios al individuo en forma de una mejora de las oportunidades laborales y económicas, y si se distribuyera de acuerdo con el poder adquisitivo de cada uno se preservarían y aun se incrementarían en el futuro las desigualdades de renta.

De este modo, la ayuda a la enseñanza superior mediante fondos públicos tiene una justificación tanto económica como social. El interrogante que debemos responder ahora es el de la forma que debe adoptar y la modalidad como se debe financiar. El siguiente cuadro resume varias formas posibles de ayuda a la enseñanza superior.

CUADRO 1

METODOS ALTERNATIVOS DE FINANCIACION Y AYUDA A LA ENSEÑANZA SUPERIOR

METODOS DE AYUDA	
1. Ayuda directa a las instituciones para eliminar o reducir las cuotas.	1. Imposición general sobre la renta (en la esfera central o local).
2. Ayuda directa a los alumnos en forma de becas incondicionales.	2. Imposición general sobre el gasto, por ejemplo, impuesto de ventas, impuestos de consumo (en la esfera central o local).
3. Ayuda directa a ciertos alumnos en forma de becas o bolsas, previa demostración de la escasez de medios.	3. Impuesto especial sobre la renta de los graduados.
4. Ayuda directa a los alumnos en forma de préstamos garantizados con tipos de interés inferiores a los del mercado.	4. Reintegro de préstamos de antiguos alumnos.
5. Ayuda directa a los alumnos en forma de facilitación de empleo en dedicación parcial, o de alojamiento y comida a precios inferiores a los del mercado.	
6. Ayuda directa a los padres o a los graduados que trabajan, en forma de beneficios tributarios para gastos educativos.	

2. Métodos de ayuda al alumno

La mayoría de los países ayudan a la enseñanza superior combinando las dotaciones directas a las instituciones, para cubrir los gastos corrientes y de capital de éstas, y a algunos alumnos, para cubrir las cuotas, cuando es necesario, y los gastos de manutención. Estas dotaciones a los alumnos presentan variadas formas. Muchos países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, tienen programas de becas que se conceden a algunos alumnos elegidos según su capacidad o su necesidad económica. Estas subvenciones a veces son incondicionales, como en el Reino Unido, donde todos los alumnos que son admitidos en una universidad se consideran aptos para recibirlas, si bien la cantidad que realmente recibe cada uno se somete a un test de medios, y se determina según el nivel de la renta de sus padres. Otras veces, la subvención está sujeta a ciertas condiciones, como en Ghana, donde los alumnos la reciben con la condición de que al graduarse trabajen para el gobierno.

Son varios los países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, que ayudan a los alumnos mediante préstamos reintegrables, con o sin interés. En la actualidad, los préstamos constituyen parte de la financiación de la enseñanza superior por lo menos en diez países desarrollados: Estados Unidos, Canadá, Japón, Australia, Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia, Alemania Occidental y Holanda, y en varios otros países en vías de desarrollo, como Italia, Kenya, Colombia, Venezuela, Perú y la República Dominicana.

Otra forma de ayuda financiera al alumno es el empleo remunerado en régimen de dedicación parcial. Muchas universidades estadounidenses adoptaron durante algún tiempo programas privados de este tipo, y en 1964 el Gobierno Federal estableció el Programa de Trabajo y Estudio de los Colleges, en virtud del cual se conceden a los colleges y universidades fondos que han de dedicarse a la ampliación de las oportunidades laborales para los alumnos.

La proporción de alumnos que reciben ayuda directa varía también considerablemente. En algunos países en vías de desarrollo, menos del 3 por 100 de los alumnos reciben becas, mientras que en el Reino Unido y en los países escandinavos son más del 70 por 100 los alumnos que reciben ayudas directas. Una encuesta realizada en 1959-60 con destino al Estudio Internacional sobre la Admisión en la Universidad reveló que, considerando todos los países en

CUADRO 2

PORCENTAJE DE ALUMNOS QUE RECIBEN AYUDA DIRECTA EN DIVERSOS PAISES

	Nil	0-3	4-8	9-15	16-30	31-50	51-100
Países desarrollados..	1	3	5	1	1	0	1
Países menos desarro- llados.....	6	11	4	2	3	1	1
Total	7	14	9	3	4	1	2

conjunto, el 32,9 por 100 de los alumnos recibe alguna ayuda directa para la enseñanza superior en los países desarrollados, y el 8,7 por 100 en los menos desarrollados. El cuadro 2 resume la proporción de alumnos que recibe ayuda en 40 países.

Finalmente, la mayoría de los países conceden ayudas indirectas a los alumnos, y algunos les otorgan recursos directamente. Es difícil obtener datos exactos sobre los niveles de gastos en forma de ayuda indirecta, puesto que muchas veces ésta es financiada por otras instituciones además del Ministerio de Educación, pero un examen de la ayuda financiera al alumno sería incompleto si no considerara los subsidios para alojamiento, comida y viajes, y las prestaciones de asistencia médica y otras de tipo social.

3. Objetivos de los programas de ayuda al alumno

Los programas de ayuda al alumno pueden tener objetivos diferentes en los distintos países. El Estudio Internacional sobre la Admisión en la Universidad, realizado por la Unesco y la Asociación Internacional de Universidades, incluía una breve exposición de estos programas y los clasificaba en cuatro categorías principales:

- a) Programas tipo «siembra»: se encuentran generalmente en los países más pobres y más atrasados en la enseñanza. Ayudan a unos pocos alumnos, y su finalidad principal es la de promover una rápida expansión de la enseñanza en el futuro.
- b) Programas de «oferta de mano de obra»: su principal objetivo es el de ayudar a satisfacer las necesidades del país en relación con diversos tipos de recursos humanos capacitados.
- c) Programas para mantener la «igualdad de oportunidades»: tratan de aumentar e igualar las oportunidades educativas; su objetivo es el de asegurar que ningún alumno capaz se vea obligado a abandonar sus estudios por razones económicas.
- d) Programas «salariales»: se ayuda a todos los alumnos, independientemente de sus recursos o los de sus padres, y así la ayuda se convierte, de hecho, en un salario que el Estado paga a todos los alumnos.

Estas cuatro categorías demuestran que los distintos programas de ayuda persiguen objetivos diferentes. Por ejemplo, el objetivo de los programas de «oferta de mano de obra» es principalmente económico, mientras que el de los destinados a preservar la «igualdad de oportunidades» es, sobre todo, social. Este método de clasificación es esclarecedor, pero, lamentablemente, son pocos los programas de ayuda que puedan ser incluidos en una sola categoría. En la mayoría de los países, la política de ayuda al alumno tiene diversos objetivos, que combinan aspectos económicos, sociales y educativos. Cuando se pregunta a los administradores de estos programas estatales de ayuda al alumno por la finalidad principal de los mismos, es posible que respondan: «Estimular la demanda de enseñanza», «hacer realidad la igualdad de las oportunidades educativas», «asegurar una oferta suficiente de mano de obra calificada», o «permitir que los alumnos usen su tiempo de la manera más instructiva, de modo que no se vean obligados a trabajar parte del tiempo o a interrumpir

sus estudios por dificultades financieras». De hecho, sin embargo, en la mayoría de los países la ayuda al alumno intenta satisfacer todos estos objetivos simultáneamente, lo que dificulta la evaluación total de la mayoría de los programas.

Por ejemplo, en los Estados Unidos hay dos programas de préstamos para alumnos universitarios, subsidiados por el Estado: el de préstamo al alumno para la docencia nacional, y el de préstamos garantizados para la enseñanza superior. Objetivo primordial de ambos es conceder préstamos a bajo interés a los alumnos de familias de renta baja o media para que puedan continuar sus estudios. Otro de sus objetivos declarados es el de hacer efectiva la igualdad de oportunidades educativas. Pero el primero de ellos, es decir, el Programa de préstamos al alumno para la docencia nacional, tiene además una justificación económica: estimular a los graduados a seguir la carrera docente, para solucionar la escasez de profesores. De esta forma, los graduados que se dedican a la docencia quedan exentos de parte del reintegro: se les cancela el 10 por 100 de dicho reintegro por cada año de servicio docente en dedicación exclusiva; y si trabajan en áreas de bajos ingresos, o con niños incapacitados, se les cancela el 15 por 100 por cada año de servicio. En consecuencia, el programa participa tanto de las características de los de «igualdad de oportunidades» como de los de «oferta de mano de obra».

Esta pluralidad de objetivos es muy importante para evaluar la eficacia de la política de ayuda al alumno. Si el objetivo de esta ayuda es simplemente aumentar la demanda de enseñanza superior, se puede hacer una primera evaluación de su eficacia observando las cifras de matriculación. Pero si su finalidad es la de mantener la igualdad de oportunidades, habrá que recabar información sobre la extracción social de los alumnos y examinar las tendencias de las tasas de participación de las clases sociales en la enseñanza superior. La influencia de la política de ayuda sobre la eficacia educativa debe juzgarse asimismo a la luz de los efectos que la ayuda financiera tiene sobre la tendencia de los alumnos a trabajar en régimen de dedicación parcial, sobre la duración promedio de los estudios y sobre las tasas de gastos en la enseñanza superior. En consecuencia, cualquier política de ayuda al alumno debe evaluarse atendiendo a sus implicaciones económicas, sociales y educativas. En la sección siguiente examinaremos algunas de las implicaciones de dos posibles métodos de ayuda: las becas y subvenciones directas, o los préstamos reintegrables.

4. ¿Becas o préstamos?

Algunos autores han defendido el sistema de préstamos alegando diversas razones. Al mismo tiempo, otros autores combaten esta idea y defienden el sistema de becas. Los argumentos pueden resumirse brevemente en cinco encabezamientos:

a) *La financiación de la enseñanza superior*

Los economistas de Gran Bretaña y los Estados Unidos han defendido el sistema de préstamos, basándose en que éstos aumentarán los recursos financieros generales para que la ayuda financiera se ofrezca en forma de subvenciones o de préstamos, puesto que siempre habrá que allegar los fondos para atender a los primeros pagos a los alumnos. Pero a largo plazo se produce un

ahorro de fondos públicos si se exige al alumno que reintegre parte o la totalidad del préstamo. La medida del ahorro depende del período de tiempo que se concede a los graduados para efectuar el reintegro y del interés que deben pagar. Muchos programas, como algunos vigentes en Escandinavia, conceden los préstamos sin interés o con un tipo muy bajo. En Dinamarca, por ejemplo, los alumnos reciben ayuda en forma de un 50 por 100 de subvención y un 50 por 100 de préstamo sin interés; en Noruega, el interés es del 4 4/4 por 100. Así el ahorro que supone el sistema de préstamo es menor que si aplicaran los tipos comerciales de interés, pero de todos modos se consigue algún ahorro de fondos públicos. El sistema de préstamos puede aumentar asimismo la ayuda financiera a la enseñanza superior recurriendo a las fuentes privadas de financiación. Por ejemplo, en Finlandia, y en los Estados Unidos con el Programa de préstamo garantizados, los bancos privados otorgan el préstamo inicial para el alumno, pero con una garantía del gobierno. En estos casos, el gobierno subsidia el interés del préstamo y afronta los gastos de cancelación del préstamo en casos de enfermedad análogos, o los de incumplimiento por parte del graduado, pero los fondos públicos no se ven obligados a financiar el pago inicial al alumno. De este modo, el préstamo se justifica como medio idóneo para superar una de las limitaciones a largo plazo que afectan a estos programas de ayuda: la disminución de las rentas públicas.

b) *Los beneficios de la enseñanza superior*

Los defensores del préstamo arguyen que, como la enseñanza superior confiere evidentes beneficios financieros al alumno, es éste el que debe reintegrar, al menos en parte, el costo de su educación con el excedente de ingresos de que disfruta al graduarse. Por su parte, los defensores de la beca argumentan frecuentemente que es la sociedad en su totalidad la que se beneficia, en términos económicos y no económicos, de la enseñanza superior y de la oferta de mano de obra cualificada, por lo que es ella la que debe financiar la enseñanza superior con cargo los impuestos generales. El principio tributario del «beneficio» (el que se beneficia de un servicio debe contribuir a financiarlo) aboga, pues, por el sistema de los pagos privados y las ayudas públicas, puesto que la enseñanza superior confiere beneficios tanto al individuo como a la sociedad. En Colombia, el Instituto Colombiano para la Formación Superior en el Extranjero, que administra la ayuda a los alumnos de enseñanza superior tanto en el país como fuera de él, otorga préstamos, no becas, basándose en que «la enseñanza es un buen negocio; el beneficio obtenido por el alumno es proporcional al capital invertido». Por otro lado, muchos programas de becas se justifican por la aportación de los graduados a la renta nacional, por la necesidad del país de disponer de mano de obra cualificada, y por los beneficios indirectos o «difusos» generados por la inversión en la enseñanza superior. El desacuerdo entre los defensores del préstamo y de la subvención se centra esencialmente en el grado de subsidio necesario para asegurar una inversión óptima en la enseñanza superior, desde el punto de vista de la sociedad.

c) *Equidad e igualdad de oportunidades*

Intimamente ligados a los argumentos acerca de los beneficios de la enseñanza superior están los que conciernen a la equidad de los diversos métodos de financiación. Los defensores del préstamo alegan que éste es más equita-

tivo, puesto que los graduados, que ganan más que el término medio como consecuencia de su educación, proporcionan fondos al reintegrar los préstamos, en tanto que los programas de becas implican una transferencia de la renta, del contribuyente general, que percibe ingresos promedio o inferiores, a quienes obtendrán luego mayores ingresos durante toda su vida. Por otra parte, quienes se oponen al préstamo arguyen que la necesidad de reintegrarlo desalentará a los alumnos de la clase trabajadora que desean cursar estudios superiores, y que la beca es más eficaz para mantener la igualdad de las oportunidades educativas.

d) *Eficiencia de la enseñanza superior*

A menudo se justifica la beca con el razonamiento de que la ausencia de preocupaciones económicas permite al alumno dedicarse plenamente a sus estudios, mientras que el temor a acumular grandes deudas puede obligarle a buscar un trabajo de dedicación parcial o incluso a abandonar la enseñanza superior antes de completar sus cursos. El trabajo en dedicación parcial de los alumnos es un fenómeno común en muchos países, pero su explicación está íntimamente ligada a la forma en que están organizados los cursos universitarios, al tiempo necesario para graduarse y a otras características estructurales de la enseñanza superior. Hay pocos datos directos sobre la relación entre los métodos de financiación al alumno y la duración de los estudios o las pautas del empleo en dedicación parcial.

e) *Problemas prácticos de la administración de un programa de préstamos*

Algunos consideran que el sistema de préstamos no es viable debido a ciertas dificultades prácticas de su aplicación. Por ejemplo, ¿cómo ayudar a los graduados que perciben bajos ingresos por causa de enfermedad, de desempleo o de elección de ocupaciones poco rentables? ¿Cómo solucionar el problema de la graduada casada que abandona el trabajo? ¿Cómo solucionar problemas tales como el del incumplimiento del reintegro por omisión o por emigración? En los países que han adoptado programas de préstamo, estos problemas no han sido insuperables. En general, suele preverse un «seguro» que permite a los graduados postergar el reintegro en el caso de dificultades financieras. Es cierto que los sistemas de préstamos obligan a crear una estructura administrativa eficiente para asegurar la regularidad de los reintegros y para ocuparse de los casos de dificultades. Pero en Escandinavia, los gastos de administración de estos programas oficiales de préstamos alcanzan sólo el 1 ó el 2 por 100 de los gastos anuales totales en concepto de ayudar a los alumnos.

5. Evaluación de los sistemas de ayuda al alumno

El objetivo de este breve trabajo ha sido demostrar que la política de ayuda al alumno tiende a lograr en distintos países objetivos diferentes y poner de manifiesto asimismo las diversas modalidades de ayuda utilizadas. Una de ellas, pero no la única, es la beca. El préstamo representa una alternativa viable, y en algunos casos logra aumentar los recursos para la enseñanza superior. Sin embargo, hay quienes se oponen a él, basándose en que genera consecuencias indeseables, en particular el desaliento de los alumnos procedentes de la clase

trabajadora. En realidad, las razones de la participación de la clase trabajadora en la enseñanza superior son extremadamente complejas, y habría que analizar tanto los métodos de financiación como la estructura del sistema educativo, los métodos de selección y las actitudes tradicionales.

Para evaluar el préstamo como método de financiación de la enseñanza superior, necesitaríamos información sobre las siguientes cuestiones:

- I) ¿Cuál es la magnitud de la ayuda pública a la enseñanza superior?
- II) ¿Cuál es la justificación aducida para esta ayuda?
- III) ¿Se ha realizado algún intento de estimar los *beneficios privados y sociales* de la enseñanza?
- IV) ¿Cuáles son las *condiciones de idoneidad* para obtener un préstamo?
- V) ¿Cuáles son las *condiciones del reintegro*?
- VI) ¿Cuál es el *nivel promedio de endeudamiento* de los graduados universitarios al terminar sus cursos?
- VII) ¿Hasta qué punto está extendido el empleo de dedicación parcial entre los alumnos? ¿Qué datos tenemos acerca de los *efectos que el préstamo produce* sobre este tipo de empleo?
- VIII) ¿Qué *formas alternativas de financiación* utilizan los alumnos?
- IX) ¿Cuál es la *duración promedio de los estudios* y la *tasa de gastos inútiles* entre los alumnos? ¿Qué datos tenemos acerca del *efecto del préstamo* sobre los gastos inútiles o la duración de los estudios?
- X) ¿Cuál es la *composición social del grupo de alumnos*?
- XI) ¿Cuál es la *composición sexual del grupo de alumnos*?
- XII) ¿Qué datos tenemos sobre las *actitudes de las mujeres y de los alumnos de la clase trabajadora* ante los préstamos?
- XIII) ¿Se otorgan *concesiones especiales* a los graduados de baja renta o a las mujeres casadas?
- XIV) ¿Cuál es la *actitud general de los alumnos* ante el préstamo?
- XV) ¿Cuáles son los *gastos administrativos* de sistema?
- XVI) ¿Cuáles son los *problemas administrativos prácticos* de un programa de préstamos a los alumnos?
- XVII) ¿Hay algunas *excepciones establecidas*, tales como unas condiciones favorables de reintegro para grupos específicos de graduados?
- XVIII) ¿Cuáles son los *ahorros financieros* producidos por un programa de préstamos?
- XIX) ¿Cuáles han sido los *efectos de los cambios* en el método de financiación?
- XX) ¿Qué *propuestas de reformas* se han hecho con miras a la financiación de la enseñanza superior?

Luego habría que comparar estos datos con otros similares de un país que haya adoptado el sistema de becas. Entonces sería posible evaluar el sistema de préstamos y el de becas en función de los objetivos de la política de ayuda a los alumnos de cada país.

Tal evaluación requeriría la ejecución de un proyecto importante de investigación. Disponemos de algunos datos sobre los programas de préstamo en Estados Unidos y Escandinavia, que citamos en la bibliografía, pero una evaluación completa de los métodos alternativos de financiación exigiría más información de la que tenemos ahora.

Sin embargo, el planificador educativo puede ahondar en los méritos relativos de los diversos métodos de financiación analizando los objetivos de la ayuda al alumno en su propio país. El Estudio Internacional sobre la Admisión en la Universidad concluye su examen de este tema con la siguiente observación:

«Pocos países han decidido lo que deben lograr sus programas de ayuda. Más raro aún es que lo hayan hecho en detalle, basándose, por ejemplo, en estudios sobre la mano de obra. Las deficiencias administrativas y la consideración de la ayuda como el «pariente pobre» entre los problemas educativos han determinado, además, que rara vez se haya hecho el mejor uso posible de los limitados recursos disponibles. No se puede esperar que los sistemas de ayuda promuevan la eficiencia del desarrollo educativo, económico o social de un país, si no existe ninguna base para su evaluación.»

Desde la publicación de ese trabajo, se han hecho algunos progresos hacia la correcta evaluación de los diversos métodos de financiación, pero es preciso continuar las investigaciones para conseguir hacer de la política de ayuda al alumno un instrumento efectivo para ayudar a lograr los objetivos educativos, sociales y económicos de un país.

BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA

- EDDING, F.: «Student Aid: Concepts, Objectives and Methods» en O.C.D.E., *Financing of Education for Economic Growth*. París, O.C.D.E., 1966, pp. 251-264.
- EIDE, K.: «Some Financial Instruments and Efficiency Incentives in Educational Policy» en O.C.D.E., *Budgeting, Programme Analysis and Cost-Effectiveness in Educational Planning*. París, O.C.D.E., 1968, pp. 158-165.
- HARRIS, S.: *Higher Education: Resources and Finance*. New York. McGraw Hill, 1962.
- KIRPATRICK, J.: *A Study of Federal Student Loan Programs*. Washington. Government Printing Office, 1968.
- RIVLIN, A.: *The Role of the Federal Government in Financing Higher Education*. Washington. Brookings Institute, 1961.
- WOODHALL, M.: *Student Loans as a Means of Financing Higher Education. A Review of Scandinavian Experience*, 1970.
- Unesco/International Association of Universities: *Access to Higher Education* (ed. F. Bowles), Vol. 1, Appendix C, «Direct Aid to Students». París. Unesco/I.A.O., 1963.

En el mundo actual, donde la información es tan abundante, es necesario que los estudiantes aprendan a seleccionar y utilizar la información que necesitan. En este sentido, el profesor debe actuar como un guía, ayudando a los estudiantes a encontrar la información que necesitan y a utilizarla de manera efectiva. Esto implica que el profesor debe estar al tanto de las fuentes de información disponibles y debe enseñar a los estudiantes cómo utilizarlas. Además, el profesor debe fomentar el pensamiento crítico en los estudiantes, enseñándoles a evaluar la información que encuentran y a tomar decisiones basadas en esa información.

La información de la que tenemos ahora es tan abundante que a veces resulta difícil encontrar lo que necesitamos. Sin embargo, el planificador educativo puede encontrar en los métodos de la información de los diversos métodos de información, así como en la Admisión ayuda al alumno en su propio país. El estudio internacional sobre la Admisión en la Universidad concluye su examen de este tema con la siguiente observación:

V) *Cuáles son las condiciones sal nos salda?*
 Pocos países han decidido lo que deben hacer sus programas de ayuda. Mas aún es que lo han hecho en detalle, basándose por ejemplo, en estudios sobre la mano de obra. Las deficiencias administrativas y la consideración de la ayuda como el aspecto único de los problemas educativos han determinado además que rara vez se haya hecho el mejor uso posible de los limitados recursos disponibles. No se puede esperar que los sistemas de ayuda promuevan la eficiencia del desarrollo educativo, si no existe alguna base para su evaluación.

XI) *Cuáles son los gastos de los estudiantes?*
 Desde la publicación de este trabajo, se han hecho algunos progresos hacia la correcta evaluación de los diversos métodos de financiación, pero es preciso continuar las investigaciones para conseguir hacer de la política de ayuda al alumno un instrumento efectivo para ayudar a lograr los objetivos educativos, sociales y económicos de la educación.

IX) *Cuáles son los gastos de los estudiantes?*
 IX) *Cuáles son los gastos de los estudiantes?*

BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA

EDLING, F.: "Student Aid: Concepts, Objectives and Methods" en O.C.D.E. Financing of Education for Economic Growth, París, O.C.D.E., 1968, pp. 281-324. (VX)

EIDE, K.: "Some Financial Instruments and Efficiency Incentives in Educational Planning" París, O.C.D.E., 1968, pp. 155-168. (VX)

HARRIS, S.: Higher Education: Resources and Finance, New York, McGraw Hill, 1962.

KIRKPATRICK, J.: A Study of Federal Student Loan Programs, Washington, Government Printing Office, 1968.

RIVLIN, A.: The Role of the Federal Government in Financing Higher Education, Washington, Brookings Institute, 1961.

WOODHALL, M.: Student Loans as a Means of Financing Higher Education: A Review of Some Recent Experiments, Londres, O.C.D.E., 1968. (XIX)

Unesco/International Association of Universities: Access to Higher Education (ed. F. Bowles), Vol. 1, Appendix C "Direct Aid to Students", París, Unesco/A.O., 1963. (XX)

Actualidad educativa

ALEMANIA FEDERAL

La elección en los parlamentos estudiantiles de la Universidad

En los centros de enseñanza superior de la República Federal estudian actualmente unos 800.000 estudiantes, y según el lugar de estudios —que por regla general ya no puede ser elegido libremente por los estudiantes debido a las limitaciones de admisión en muchas carreras—, el universitario encuentra diferentes condiciones políticas, estructurales y sociales.

Cada estudiante es «miembro obligatorio» del estudiantado, cuyo órgano ejecutivo supremo es el *Comité General de Estudiantes* (AStA), elegido una vez por año. La autoadministración estudiantil como representación de los intereses de los estudiantes está relacionada con la autoadministración académica, cuyo órgano superior es el *Senado*. Este órgano, que elige al rector como director de la administración universitaria por un año, se compone, según establecen los estatutos, de representantes de los catedráticos, de los auxiliares de cátedra y de los estudiantes, entre ellos también el presidente del AStA.

El escenario principal para la actividad política de los estudiantes en el ámbito universitario es el *parlamento de los estudiantes* (61 miembros), órgano superior de resolución del estudiantado. Los miembros elegidos para el parlamento toman parte en la elección y en el control del presidente del AStA y de sus jefes de sección.

Entre las tareas del parlamento cabe citar también la decisión sobre el presupuesto estudiantil; al igual que en el Parlamento Federal, aquí también existen comisiones, como, por ejemplo, para finanzas, para el Fondo de ayuda estudiantil, para estatutos y reglamentos.

El presidente del AStA es elegido por el parlamento estudiantil por mayoría de votos; con su entrada en funciones

es al propio tiempo representante estudiantil en el Senado, el órgano superior de la autoadministración universitaria. A su propuesta son elegidos por el parlamento los jefes de sección del AStA, que responden ante el parlamento y ante el presidente del AStA de sus actividades.

Las secciones del AStA cubren todas las actividades estudiantiles en la vida cotidiana universitaria: desde el asesoramiento de sus miembros, pasando por la asistencia a los estudiantes extranjeros.

La *sección universitaria*, por ejemplo, se ocupa primordialmente de cuestiones de estudios y de trabajo profesional. Dentro de este sector se encuadran los problemas relativos al reglamento de exámenes, el asesoramiento de los estudios, «*numerus clausus*» y, en general, todos los aspectos jurídicos relacionados con la legislación universitaria.

La *sección social* es por regla general la que más directamente usan los estudiantes; su tarea principal es mejorar la posición político-social de los estudiantes. No sólo se trata de asesorar al universitario con respecto a sus posibilidades de promoción financiera, sino también de representar sus exigencias políticas: aumento de las becas conforme aumenta el índice de vida. La labor de información para el estudiante corre a cargo de la *sección de relaciones públicas*.

Otro sector importante dentro del AStA es la *sección de finanzas* a quien corresponde la elaboración del presupuesto, con el que se crean las condiciones previas para las actividades del AStA. Aparte de la elaboración del presupuesto, que ha de ser aprobado por el parlamento estudiantil, dicha sección se encarga también de revisar todas las cuentas y gastos necesarios para llevar a cabo la autoadministración estudiantil.

La *sección de extranjeros* tiene una función político-social al mismo tiempo; se encarga de representar los intereses y los derechos de los estudiantes extranjeros frente a sus países de origen y frente a las autoridades alemanas. Para informar a los estudiantes extranjeros existe también la Oficina de Extranjeros de la universidad y el Studienkolleg, dos instituciones subordinadas al Senado, o sea, a la autoadministración universitaria.

(*Bildung und Wissenschaft*)

COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

Libre prestación de servicios de los abogados en la CEE

Los órganos comunitarios han aprobado una *directiva* (instrumento jurídico obligatorio para los Estados miembros) encaminada a favorecer la libre prestación de servicios por parte de los abogados en todo el territorio de la Comunidad

El derecho de libre establecimiento y de libre prestación de servicios para las profesiones liberales está consagrado en el Tratado de Roma y en varias decisiones del Tribunal de Justicia de la Comunidad. Sin embargo, la aplicación de este derecho exige la elaboración de normas detalladas, que hasta el momento sólo habían sido dictadas para los médicos.

La nueva *directiva* implica los siguientes principios:

- Los Estados miembros disponen de dos años para adaptar su legislación nacional a los principios establecidos en la *directiva*.
- La representación y defensa de un cliente ante los tribunales o autoridades de un país de la C.E.E. pueden ser ejercidas por abogados establecidos en otro Estado miembro, sin que tengan obligación de residir o de estar inscritos en el Colegio de abogados del primer país.
- El abogado está obligado a respetar las normas profesionales del Estado receptor, así como las del Estado de residencia, especialmente en lo que respecta a incompatibilidades, secreto profesional y prohibición de defender a partes con intereses contrarios.
- El Estado receptor podrá exigir que el abogado de otro Estado miembro ejerza sus actividades en su territorio, asociado a un abogado o a un procurador de los tribunales del Estado receptor.
- Los Estados miembros pueden reservar a algunas categorías especiales de abogados ciertos actos jurídicos.

(*Communauté Européenne Informations*)

CONFERENCIA EUROPEA DE RECTORES

Dificultades de la Conferencia Europea de Rectores

Este año parece que será crucial para el futuro de la Conferencia Europea de Rectores (C.R.E.). Después de quince años de desarrollo relativamente tranquilo, la C.R.E. se vio de repente, en 1974, expuesta a un ataque político que, aunque no resquebrajó la estructura de la organización, evidenció claros síntomas de su mortalidad. El ataque está ahora de nuevo en su apogeo.

La dificultad proviene de los rusos. O, más exactamente, del preámbulo de la constitución de la C.R.E., especialmente de los párrafos que se refieren a la «libertad académica de expresión y comunicación».

A pesar de su título, la C.R.E., creada en los años 50 como resultado de la iniciativa de Gran Bretaña y del Benelux, ha sido y continúa siendo preponderantemente una organización europea occidental. La participación del bloque socialista se ha limitado a Yugoslavia y, más recientemente, a Polonia. Otros países del este europeo sólo muestran indicios de querer asistir a algunas reuniones; y la Unión Soviética ha mantenido casi un total boicot.

La conferencia de ministros europeos de educación de los Estados miembros de la U.N.E.S.C.O. (Bucarest, 1973) aprobó unánimemente la creación de un órgano paneuropeo para promover el entendimiento a nivel universitario europeo. La resolución aludía a la posibilidad de aprovechar las «actuales estructuras», es decir, la C.R.E.

Los primeros enfrentamientos tuvieron lugar en una reunión Este-Oeste, después de la asamblea general de la C.R.E. celebrada en Bolonia en septiembre de 1974. Los rusos solicitaron que se diese cumplimiento al acuerdo de Bucarest y se crease una nueva Asociación de Universidades Europeas.

La inmediata amenaza al futuro de la C.R.E. fue disipada por las promesas que se hicieron a la Unión Soviética de modificar los estatutos de la Conferencia para que pudiesen ser aceptados por los países socialistas. Pero los nueve meses de difíciles negociaciones finalizaron con el fracaso, con una reunión urgente de la C.R.E., celebrada en Viena, en 1975, que dividió a los miembros de la organización. Los italianos y franceses acusaron a los británicos y alemanes de tratar de impedir la apertura a los rusos mediante su negativa a modificar los estatutos de la C.R.E. Los británicos fundamentaron su negativa en la posibilidad de que peligrase la filosofía básica de la organización y su continuidad.

Dentro de esta «filosofía básica» se incluye el hecho de que la Conferencia ha tratado siempre de mantener su independencia con respecto a los gobiernos y otros grupos de presión exteriores. Pueden formar parte de la C.R.E. sólo los rectores de las universidades a título individual y no como representantes de sus instituciones.

La próxima reunión de la C.R.E. (abril, 1977) abordará como tema principal «la importancia de la enseñanza universitaria», pero en su agenda oficiosa figurará la discusión sobre el futuro de la C.R.E.

(The Times Higher Education Supplement)

**Las escuelas
desempeñan
un papel
importante
en la
información
sexual**

Los maestros son la fuente más importante de información en materia sexual, según una amplia encuesta llevada a cabo entre alumnos daneses de 14 años de edad. La mayoría de los niños (55 por 100) eligieron a los maestros, mientras que las niñas situaron a las madres primero (43 por 100) y a los maestros en segundo lugar (32 por 100). Un número pequeño de muchachos acuden a sus madres y sólo un 20 por 100 de ambos sexos eligieron a sus padres.

La encuesta, realizada por el Instituto de Psicología de la Universidad de Arhus, reveló que los más jóvenes tienen un comportamiento sexual precoz, pero son tradicionales en sus actitudes. De los preguntados, un 16 por 100 de los niños y un 13 por 100 de las niñas habían mantenido plenas relaciones sexuales. Tres cuartas partes de los niños y un 82 por 100 de las niñas solicitaron una boda religiosa.

En la vecina Suecia la corriente hacia la permisividad sexual parece invertirse. La propuesta de una comisión gubernamental de ocho miembros (siete hombres y una mujer) para bajar la edad del consentimiento en un año, a los 14, presentada al anterior gobierno socialdemócrata, en la pasada primavera, se ha visto aplazada por el nuevo ministro de justicia, Sr. S. Romanus.

La comisión, creada en 1971 con el despertar del «movimiento del amor libre», sugirió también la omisión de cualquier elemento moral en las futuras leyes sobre el sexo, rebajar la edad del consentimiento para los homosexuales, de los 18 a los 14 años, y liberalizar las leyes sobre prostitución, obscenidad e incesto.

Sin embargo, la opinión pública y el gobierno han cambiado. No sólo el informe de la comisión ha quedado en suspenso y una nueva comisión parlamentaria reconsiderará las recomendaciones, sino que también es probable que se adopten medidas rigurosas contra el uso por parte de los niños de la pornografía.

(The Times Educational Supplement)

FRANCIA

La reorganización de la investigación y de la documentación pedagógicas refuerza el papel del ministerio

Dos Ordenes emanadas del ministerio de educación y publicadas en marzo de 1977, reorganizan los servicios del *Instituto Nacional de Investigación Pedagógica* (I.N.R.P.) y los del *Centro Nacional de Documentación Pedagógica* (C.N.D.P.). Ambos organismos fueron creados en agosto de 1976 para separar la investigación y la documentación pedagógicas. La reforma refuerza el papel del ministerio en estos campos. La Orden sobre el I.N.R.P. consagra la supresión de la autonomía del *Centro de investigaciones de la educación especializada y de la adaptación escolar* (C.R.E.S.A.S.) y su vinculación al servicio de la investigación sobre las enseñanzas generales y la vida escolar del I.N.R.P.

Creando el C.N.D.P., el ministro de educación ha querido tener un organismo capaz de asegurar la información y la documentación de los maestros para la aplicación de su reforma. Los centros regionales de documentación pedagógica (C.R.D.P.) —en adelante exclusivamente dedicados a funciones de documentación— son vinculados al C.N.D.P. que debe servir de apoyo logístico al ministerio para la redacción y la difusión de fichas para los maestros acerca de los nuevos programas.

El C.N.D.P., que reagrupa más de cinco mil personas, comprende seis departamentos: estudios, coordinación e información; recursos documentales y publicaciones; producción audiovisual; promoción y venta; difusión y equipamiento científico; documentación de los maestros y acciones multimedia.

Los centros de enseñanza por correspondencia (que constituyen el Centro Nacional de Teleenseñanza, C.N.T.E.), y los centros regionales y departamentales de documentación pedagógica se convierten en secciones del C.N.D.P. El servicio del film de investigación científica se asocia al C.N.D.P., así como los servicios del Boletín Oficial del Ministerio, de la Correspondencia Escolar Internacional y el Centro de Documentación para la formación de los trabajadores migrantes.

El I.N.R.P. comprende igualmente seis departamentos a los que hay que añadir el Centro Nacional de Estudios Pedagógicos de Sèvres: enseñanzas generales y vida escolar; enseñanzas tecnológicas; aplicaciones educativas de las tecnologías de la comunicación; investigación histórica, documental y comparada; psicología de la educación; investigación biomédica.

El consejo científico del I.N.R.P. está compuesto de diez miembros nombrados por un período de dos años renovable. La orden no precisa las condiciones de elección de las personalidades.

La investigación pedagógica se proseguirá conforme a las peticiones y a las directrices del ministerio. El Instituto puede emprender investigaciones aplicadas, «según reglas experimentales estrictas para recoger datos utilizables para trabajos científicos». El ministerio, por su parte, es responsable de todo lo que depende de la experimentación, es decir, «las operaciones tendentes a ensayar estructuras, métodos o contenidos de la enseñanza susceptibles de su generalización».

(*Journal Officiel*)

FRANCIA

Publicación de los primeros textos de aplicación de la reforma educativa

La reforma Haby entrará en aplicación al comienzo del curso escolar 1977. Los decretos aparecidos fijan la organización de los estudios en las escuelas maternas y elementales, los colegios y liceos, crean comités de padres en las escuelas y determinan la organización administrativa y financiera de los colegios y liceos.

La nueva organización de los estudios.

Escuelas

Los textos normativos señalan el papel de la escuela maternal (a la que pueden ser admitidos los niños desde los dos años) en el desarrollo de la personalidad del niño y en el tratamiento de las dificultades psíquicas y físicas.

Los niños entran a la escuela elemental a la edad de seis años. La escolaridad dura cinco años, comprendiendo tres ciclos: preparatorio, elemental, medio.

Para evitar las repeticiones, el aprendizaje de la lectura y de la escritura, que comienza en el curso preparatorio puede continuarse en el primer año del ciclo elemental, durante el tiempo necesario a cada alumno. Por lo demás, se dictarán «disposiciones pedagógicas que permitan adaptar a cada niño, en el interior de su clase, la velocidad de progresión» en los diferentes ciclos. Al término del ciclo medio, el profesor hará un balance de los resultados de cada alumno de su clase. Estos resultados se transmiten al colegio en que el niño continuará sus estudios. Cuando el maestro estima que el alumno debe repetir el curso, la familia, si no está de acuerdo, puede acudir ante una comisión departamental.

El *consejo de los maestros* está constituido por el conjunto de maestros de la escuela. Se reúne al menos tres veces al año y debe ser consultado sobre la organización del servicio y la vida de la escuela.

En cada escuela existirá un *comité de padres*. Se reúne al menos una vez por trimestre convocado por el director de la escuela. Con el consejo de maestros, el comité de padres forma el *consejo de escuela*. Este es expresamente consultado sobre el reglamento interior de la escuela, las modalidades de información mutua de las familias y de los enseñantes, el transporte escolar, las actividades extraescolares, etcétera.

Colegios

Los estudios duran cuatro años, divididos en dos ciclos de dos años: *ciclo de observación* y *ciclo de orientación*. Todos los alumnos siguen la misma enseñanza en el ciclo de observación. En el ciclo de orientación deben elegir al menos una opción de entre una lista que implica al menos una enseñanza de carácter preprofesional.

Desde el término del ciclo de observación, los alumnos pueden ser orientados hacia «clases preparatorias» situadas en los liceos de enseñanza profesional, que sustituyen a los actuales colegios de enseñanza técnica. No se puede repetir más que el segundo año de cada ciclo. En caso de desacuerdo con las decisiones de orientación, las familias pueden acudir a una comisión de apelación o hacer pasar al alumno un examen.

Liceos

Los alumnos son inscritos en un liceo de corta duración, o en un liceo de enseñanza profesional por su familia, según las decisiones de orientación tomadas por ellos.

Se organizan cuatro tipos de estudios, los dos primeros en los liceos, los otros dos en los liceos de enseñanza profesional:

— La preparación al bachillerato durará tres años. Los dos primeros años de preparación constituyen el *ciclo de determinación*, el último la clase *terminal de especialización*. Ya no existirá un bachillerato de enseñanza general y otros bachilleratos técnicos: el diploma podrá comportar una mención certificando una cualificación profesional.

— El *diploma de técnico*, examen que da una cualificación profesional, se prepara en tres años. La formación asocia enseñanzas generales y una formación técnica especializada.

— El *diploma de estudios profesionales*, preparado en dos años, sanciona una formación que conduce a oficios de nivel obrero o de empleado cualificado.

- El *certificado de aptitud profesional* se preparará en dos años. La formación que sanciona es más especializada que la del diploma de estudios profesionales, aunque conduce a oficios de nivel obrero o de empleado cualificado.

La organización administrativa y financiera de los establecimientos escolares

La vida de cada centro escolar se rige por un reglamento interior, que debe respetar los principios de «laicidad y de neutralidad» y «el deber de tolerancia».

Al frente de los colegios y liceos existe un jefe del centro. Responsable del orden y de la seguridad, puede, en caso de urgencia, prohibir el acceso al centro a cualquier persona, suspender las enseñanzas, pronunciar una advertencia o excluir temporalmente a un alumno.

El *consejo del centro* vota el presupuesto y el reglamento interior. Emite dictámenes sobre el funcionamiento pedagógico y la vida del centro. Sólo él puede excluir definitivamente a un alumno. Está presidido por el jefe del centro, y comprende cinco miembros de la administración, cinco representantes de los enseñantes, cinco representantes elegidos de los padres de alumnos, representantes elegidos de los alumnos (cinco en los liceos, dos en los colegios), cinco personalidades locales.

El *consejo de profesores*, formado por todos los profesores de una clase, se reúne cada trimestre para evaluar las aptitudes de los alumnos y guiarles en su trabajo. Prepara el balance escolar de cada alumno y hace propuestas de orientación. El *consejo de clase*, en el que participan dos delegados de los padres y dos delegados de los alumnos de la clase, delibera a partir de los trabajos del consejo de profesores. Para ayudar al «buen desarrollo de la escolaridad» se crean «equipos educativos» que reúnen en torno a cada alumno a sus profesores y a sus padres. La misma organización se prevé para la enseñanza primaria.

Para coordinar las enseñanzas, se crean *consejos de enseñanza* que reúnen a todos los profesores de una misma disciplina.

La autonomía financiera implica que el presupuesto se establece a propuesta del jefe del centro, después de consultar al *consejo del centro*. La autoridad de tutela ejerce su control a posteriori.

(Le Monde)

ITALIA

El gobierno italiano quiere «unificar» la enseñanza secundaria

El gobierno italiano aprobó recientemente una reforma del segundo ciclo de la enseñanza secundaria, presentada por el ministro de instrucción pública, Sr. Malfatti. Este proyecto de ley es la primera gran reforma escolar en Italia, después de 1962, creando la escuela media única (primer ciclo). En cierta manera, el objetivo es el mismo: el gobierno se propone unificar una enseñanza que cuenta numerosas ramas de estudios sin conexión entre sí. El proyecto mantiene, sin embargo, una cierta «profesionalización» de los estudios, a la que ningún partido quería renunciar totalmente.

El segundo ciclo de la enseñanza secundaria debería, según el Sr. Malfatti, extenderse a cinco años (su duración varía actualmente en función de la rama de estudios). El primer año sería integrado a la enseñanza obligatoria —que de esta forma iría hasta los quince años en lugar de catorce—, con el doble objetivo de «consolidar» los conocimientos adquiridos y el de preparar la orientación de los alumnos.

Se prevén tres tipos de materias; algunas, comunes a todos los alumnos, comprenderían, durante el primer año, tecnología y trabajos manuales; otras, opcionales, serían elegidas entre cuatro ramas: lengua y literatura; historia, filosofía, derecho y economía; matemáticas, física y ciencias naturales; enseñanza artística; el tercer grupo estaría constituido por materias propuestas por los mismos alumnos, pero que no podrían sobrepasar del 10 por 100 del tiempo escolar total.

Las materias opcionales permitirán, según el ministro, definir una docena de ramas diferentes. Será posible el paso de una a otra. Una comisión integrada por los profesores de la clase, pero presidida por una personalidad exterior, se responsabilizará del examen final de enseñanza secundaria. Este examen no permitirá ya, como es el caso actualmente, acceder a cualquier facultad.

El partido comunista ha reconocido los aspectos positivos de la reforma Malfatti. Sin embargo, lamenta «la liquidación del período bianual (de orientación), reemplazado por un primer año obligatorio que provocará un nivelamiento cultural negativo y acabará por no ser más que la modesta prolongación de la escuela media».

(Le Monde)

**El
desempleo
juvenil,
causa de los
disturbios
estudiantiles**

La Universidad italiana entró en ebullición: ocupación de locales, enfrentamientos con la policía, protestas de todo tipo. Las reivindicaciones de los estudiantes, que se consideran como parados en potencia, son ante todo económicas. Nadie, por ejemplo, ha reclamado un nuevo tipo de relaciones entre enseñantes y enseñados.

La actual protesta estudiantil, que se centró en la Universidad de Roma, estalló como consecuencia de las reformas universitarias propuestas por el ministro de educación, Sr. Malfatti. Pero las causas reales deben buscarse en la crisis económica, social y política por la que atraviesa Italia.

En una reciente conferencia sobre el desempleo juvenil celebrada en Roma, la Sra. T. Anselmi, ministro de trabajo, reconoció que el número de jóvenes entre 14 y 24 años en busca de su primer empleo era aproximadamente de 850.000. También admitió que la incertidumbre acerca del número exacto se apoyaba en la falta de capacidad de su propio ministerio para calcular exactamente el desempleo juvenil.

Pero la conferencia estuvo de acuerdo en que si el grupo de edad se lleva a los 29 años, el número de jóvenes en busca de su primer empleo regular probablemente es de 1.200.000.

El término «regular» es de suma importancia en cualquier discusión sobre el desempleo entre la juventud italiana. Entre aquellos que están registrados estadísticamente como parados son numerosos los que de hecho están subempleados en empleos temporales, mal pagados.

Un estudio reciente del Centro para la Inversión Social e Investigación (C.E.N.S.I.S.), sugiere que aunque 18,271 millones de italianos estén oficialmente registrados como teniendo empleos regulares, casi tres millones más están trabajando «irregularmente», es decir, sin seguros sociales, derecho a huelga y otros derechos garantizados legalmente.

En este estudio, C.E.N.S.I.S. llegó a la conclusión de que 1,068 millones de los trabajadores «irregulares» están de hecho oficialmente empleados permanentemente, en empleos legales.

El caso de un médico de la Seguridad Social, que vive cerca de Nápoles, y que, según se descubrió hace poco tiempo, tiene un segundo empleo de agente de la circulación, aunque grotesco, refleja la situación de al menos un 5,8 por 100 de los italianos empleados regularmente.

Los funcionarios y los profesores (cuyo trabajo tiene lugar fundamentalmente durante las mañanas) frecuentemente

tienen un segundo y hasta un tercer empleo para incrementar sus escasos ingresos.

C.E.N.S.I.S. deduce que todos estos empleos «extra» (de los que el empleador escapa de pagar seguros sociales e impuestos) están privando a más de un millón de jóvenes de empleos regulares. También indica que los otros 1.750.000 empleos irregulares, principalmente consisten en trabajos temporales, mal pagados, que los jóvenes, en su interminable espera para encontrar una situación «regular», se ven forzados a aceptar.

La incapacidad del gobierno y de los sindicatos para hacer frente a la creciente enfermedad del «trabajo negro» explica en buena medida la actual cólera de los jóvenes, que incluso el poderoso Partido Comunista se ve incapaz de canalizar o dirigir.

Una amplia proporción de estudiantes universitarios se matriculan únicamente porque no tienen nada mejor que hacer, y así pueden recibir su pequeño subsidio estudiantil.

(The Times Educational Supplement)

PAISES BAJOS

El sistema de acceso a la Universidad mediante el azar continuará hasta 1980

El controvertido sistema de admisión por lotería para ciertas carreras universitarias continuará existiendo al menos hasta 1980. Una comisión gubernamental considera este método como el único aconsejable para paliar el problema del acceso a las carreras más sobrecargadas de candidatos.

En 1974 se determinó un número fijo de candidatos para estas carreras. Aunque se decidió admitir libremente a todos los candidatos que hubiesen obtenido elevadas calificaciones en sus exámenes para la obtención del título de enseñanza secundaria, el método de admisión por lotería fue considerado como el más justo para seleccionar a los restantes candidatos.

La comisión es partidaria de mantener el actual sistema de admisión por el azar que durante los dos últimos años se ha combinado con las notas obtenidas en la enseñanza secundaria. Se divide a los candidatos en seis grupos, según las calificaciones obtenidas en los exámenes finales de enseñanza secundaria. Cuanto mayor es la calificación más probabilidades se tienen de obtener una plaza universitaria.

La propuesta del secretario para la Educación Superior, Dr. G. Klein, de cubrir el 80 por 100 de las plazas universitarias mediante el azar, y el restante 20 por 100 mediante un examen abierto, fue rechazada por la comisión. Admitir libremente a todos los candidatos, y posteriormente introducir un primer año rigurosamente selectivo, se considera como «demasiado competitivo» para los estudiantes, así como una pérdida de tiempo para los que resultan rechazados.

Los mismos alumnos de los últimos años de enseñanza secundaria parecen partidarios de un sistema por azar. Una encuesta efectuada entre 2.300 alumnos mostró que la mayoría rechaza un sistema de selección basado en las calificaciones. Sin embargo, entre los candidatos a la universidad, fueron más los que se inclinaron por un sistema de azar combinado con las notas obtenidas en los exámenes de secundaria que los que prefieren un único sistema de azar.

(The Times Higher Education Supplement)

Crónica legislativa

ESPAÑA

Entre las disposiciones publicadas estos últimos meses destacamos las que siguen.

1. EDUCACION GENERAL BASICA

Area social

Por Orden de 29 de noviembre de 1976 se establecen nuevos contenidos en las orientaciones pedagógicas del área social en la segunda etapa de Educación General Básica de acuerdo con el nuevo rumbo político que nuestro país ha iniciado.

2. BACHILLERATO

Reconocimiento oficial al «Institut d'Estudis Catalans»

El Real Decreto 3118/1976, de 26 de noviembre otorga reconocimiento oficial al «Institut d'Estudis Catalans» creado en 1907 por, el entonces presidente de la Diputación barcelonesa, Enrique Prat de la Riba. El mismo Real Decreto aprueba su Estatutos.

3. UNIVERSIDAD

Plantillas

Por Ley 36/1976, de 4 de diciembre se fije en 1.965 plazas la plantilla del Cuerpo de Catedráticos numerarios de Escuelas Universitarias y en 1.500 la de los profesores Agregados.

4. CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTIFICAS

Reestructuración

El Real Decreto 62/1977, de la Presidencia del Gobierno de 21 de enero, reestructura el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, suprimiendo algunos patronatos como el «Juan de la Cierva», «Menéndez y Pelayo», etc., quedando sus competencias asumidas por el Consejo.

Bibliografía

NOTAS CRITICAS

CHIARANTE, GIUSEPPE; TORTORELLA, ALDO: *Gli insegnanti e la riforma*. Roma, Editori Riuniti, 1976, 128 p., 2 h.

El presente libro recoge los documentos de la segunda conferencia de los enseñantes y trabajadores comunistas de la escuela en Rimini el 14-15 de febrero de 1976. Los documentos van precedidos por dos textos de G. Chiarante y A. Tortorella.

Las coordenadas sobre los que se mueven los análisis son básicamente dos. Por una parte el desarrollo científico y tecnológico que ha influido de modo decisivo no solo sobre los modos de difusión de la cultura, sino también sobre el papel de la propia cultura. En segundo lugar la «herencia» recogida por el sistema educativo italiano y la crisis política por la que el país atraviesa. Es en la conjunción de estos dos factores donde la segunda conferencia inserta la problemática de la enseñanza italiana actual.

El vigente sistema de enseñanza no resulta adecuado para canalizar las necesidades educativas, cada vez más importantes de la población y por otro lado plantea la enseñanza como un puro y simple aprendizaje para la explotación. Ello hace urgente una reforma de todo el sistema desde la escuela elemental hasta la superior, pasando por los centros de formación profesional a fin de conseguir una mayor cualificación de la fuerza de trabajo, necesaria para el progreso científico y técnico y la estructura del aparato productivo, necesaria para la organización civil del país con objeto de que los altos niveles de productividad no se consigan

a través de los mecanismos habituales: la explotación de la fuerza de trabajo.

Aún más, esta situación incide decisivamente sobre las condiciones de trabajo y el status social de los ochocientos mil trabajadores intelectuales que existen en Italia que sufren de la marginación y ven sus posibilidades de promoción social muy limitadas. En este sentido los textos tanto de Chiarante como el documento sobre «el papel de la mujer enseñante», destacan la importancia del trabajo femenino en el sector de la enseñanza, así como la presencia de la juventud. Los textos analizan los problemas que esto plantea en el seno del debate político poniendo de manifiesto el fuerte impulso progresista que late en el sector.

Ese impulso se ha puesto de manifiesto a lo largo del proceso de sindicación en la enseñanza, a la vez que se llevó a cabo una «batalla política sindical» en torno al problema jurídico de la situación de los trabajadores de la enseñanza y muy especialmente en torno al principio de contratación trienal.

La conferencia, a través de los documentos e intervenciones aquí recogidas, señala que ésta lucha se ha llevado a cabo por un número considerable de enseñantes y no exclusivamente por los comunistas.

Cabe decir que dentro y fuera de la escuela han trabajado conjuntamente comunistas y no comunistas a fin de superar las habituales escisiones entre intelectualidad y cultura de masas, escuela y sociedad, tradición humanística y científica... en una palabra entre la enseñanza y los problemas del país.

I. CH.

FERRER GUARDIA, FRANCESC: *La escuela Moderna*. Barcelona, Tusquets, ed. 1976, 226 p., 2 h (Colección Los Libertarios, 5 vol. 13).

«¡Apuntad bien, amigos! ¡Soy inocente! ¡Viva la Escuela Moderna!» Con este grito moría el 13 de octubre de 1909 Francisco Ferrer Guardia creador de la Escuela Moderna y una de las figuras principales del anarquismo español en los últimos años del fin del siglo XIX y primeros del XX.

En la actualidad han aparecido varias ediciones de la Escuela Moderna, la más completa es esta de Tusquets que tiene una biografía sumaria del autor a cargo de Pedro Costa y un extenso estudio sobre la escuela y la educación en los medios anarquistas de Cataluña 1909-39 de Pere Solà, así como el prólogo a la edición original de Anselmo Lorenzo.

En la actualidad, cuando en el seno de nuestros medios pedagógicos se desarrolla una viva polémica en torno a los problemas de la enseñanza, las ideas de Ferrer cobran una mayor actualidad, incorporándose fecundamente a esa polémica, como pone de manifiesto su presencia en el último número de «Ajoblanco» dedicado al «Corsé de la enseñanza», n.º 19 febrero 1977. 21-23 de fuerte tendencia anarquista.

Las ideas de Ferrer tienden no sólo a la transformación de la escuela, sino a la transformación de la sociedad misma en un sentido antiautoritario y libertario; tal fue no solo su persona, sino su práctica concreta en el campo de la educación, que culminó con la creación de la Escuela Moderna en Barcelona cuyos puntos principales fueron 8: 1. *La educación es —y debe ser tratada como— un crucial problema político* (se trata de ocupar el lugar que el poder hegemónico de la burguesía ejerce en las escuelas); 2. *La enseñanza será científica y racional* al servicio de las verdaderas necesidades humanas y sociales, de *la razón natural* y no de *la razón artificial* del capital y la burguesía. 3. *Coeducación* de ricos y pobres. 5. Orientación anti y a-estatal de la educación. 6. *Importancia del juego en el proceso educativo*. 7. *Pedagogía individualizada* sin competencia técnica ni profesional. 8. *Ausencia de premios y castigos, supresión de exámenes y cursos*.

En la actualidad algunos de estos puntos pudieran parecer ingenuos pero no cabe la menor duda de que en general muchos de ellos, siendo aceptados por multitud de enseñantes (libertarios o no) brillan por su ausencia en el actual panorama educativo español. La necesidad de una enseñanza científica y racional, la eliminación de la selectividad, la transformación de los sistemas actuales de la evaluación... son asuntos sobre lo que nadie encuentra hasta el momento presente satisfacción. Otros como el carácter anti y a-estatal que propone Ferrer son extraordinariamente polémicos pero no cabe la menor duda de que se encuentran en el seno del actual debate. Al decir esto no quisiera dar la impresión de que integro a Ferrer y sus partidarios en orientaciones polémicas de las que evidentemente se encuentran alejados. Solo quiero señalar que por encima y debajo de eventuales enfrentamientos a veces extraordinariamente vivos, los temas que preocupan a los defensores de la escuela pública, son los mismos intereses de los defensores de la escuela libertaria aunque las soluciones para unas y otros sean distintas, y por ello también es diferente el énfasis que se pone en las diversas cuestiones.

En la sociedad anarquista dice Ferrer: «la educación y la instrucción de los niños se hará de tal forma que todos comprenderán la necesidad del trabajo sin otras excepciones que las enfermedades físicas irremediables. Y como no habrá el mal ejemplo actual de unos que trabajan y otros no, de unos que comen y otros que ayunan, todo el mundo contribuirá a la producción de la riqueza común en la medida de sus fuerzas y todos comerán según el hambre que tengan.»

«Y será fácil para los educadores impulsar a los niños el gusto y la obligación general del trabajo». «Siendo los hombres razonables, al contrario de lo que ocurre hoy, encontrarán sin grandes esfuerzos la manera de ser, durante toda su vida, propietarios de aquello que les rodea y de aquello que aman, sin que este derecho a la propiedad pueda perjudicar a nadie ni crear supremacías de ningún tipo.»

«Precisamente, la demencia de aquellos que no comprenden la anarquía proviene de la impotencia con que se encuentran

de concebir una sociedad razonable.» Francesc Ferrer Guardia en «La huelga general».

I. CH.

HESS, REMI: *La Pedagogía Institucional, hoy*. Narcea, S. A. de Ediciones. Madrid, 1976, 112 págs.

Asistimos sin duda alguna, a una continua ebullición en el campo de la renovación pedagógica. Son muchas las vías que se encuentran abiertas y en constante experimentación. A veces los resultados son esperanzadores, pero quedan reducidos al «ghetto» experimental, constreñidos a la unidad educativa sobre la que se ha aplicado una nueva metodología. Si algún campo presenta especiales dificultades de renovación en el conjunto de un sistema educativo es el pedagógico. Es muy difícil aplicar al conjunto de aquellas pautas seguidas en una acción experimental por definición reducida. Por ello, un sistema educativo abierto deberá llevar a cabo una verdadera descentralización pedagógica, lo que implica pluralidad.

El libro de Hess resulta ser un interesante compendio de las experiencias sobre pedagogía institucional llevadas a cabo en Francia especialmente en los niveles de Liceo y enseñanza superior. Tras señalar el camino que lleva al autor a la pedagogía institucional, analiza someramente una serie de experiencias llevadas a cabo como alternativa a la escuela tradicional y que son un precedente del movimiento base de este libro: se trata de la labor de Makarenko y Blonskij en la Unión Soviética, de la tradición libertaria alemana, y más tardíamente las «boutiques d'enfants» de Berlin, Summerhill y Barbiana, deteniéndose específicamente en Celestin Freinet, cuya pedagogía según el autor «llega a ser el crisol en que habrá de elaborarse la pedagogía institucional en la década 1960.»

El libro es también un poco la historia del camino recorrido por los más significados defensores de tal pedagogía: Lapassade, Lourau, Lobrot y el propio Hess; y al fondo de todo ello, Mayo del 68, explosión de expectativas y punto de partida de posteriores arrinconamientos.

Si en algo falla el libro es en la exposición sintetizada y clara de cuáles son las bases de la pedagogía institucional, que pueden ser seguidas, sin embargo, a través de los retazos de las obras de Vázquez y Oury, Lapassade y Lourau que el autor nos ofrece. En palabras de Lourau «El análisis institucional generalizado es la desaparición de las evidencias que rigen no sólo la vida cotidiana y el comportamiento de todo el mundo sino también, con mayor sutileza, el pensamiento y comportamiento de los que piensan y mandan, de los dirigentes y de los que poseen el saber. Por consiguiente, el análisis institucional generalizado no conserva sino relaciones lejanas con las explicaciones suministradas por los psicoanalistas, psicosociólogos, economistas, politicólogos, y todas las categorías de expertos en ciencias sociales. Es el *gay saber*, que niega los saberes instituidos no en nombre de una mística oscurantista, sino en nombre de la colectivización del saber, de todo saber, de la socialización del análisis... es una lucha permanente, una aceptación del conflicto en el seno de los equilibrios armoniosos y preestablecidos. Lucha contra las representaciones de que son portadoras las instituciones, contra las representaciones que las instituciones han impreso hondamente en nuestras mentes, contra las mismas instituciones.»

La escuela es, claro está, una institución más y en la medida en que no sean aceptadas las pautas y representaciones que aquella es transmisora y se creen —no solo acepten— nuevas pautas nos encontramos con una acción instituyente. Así la pedagogía institucional, al tiempo que analiza las instituciones se convierte en pedagogía instituyente.

E.G.

JOSE LUIS CARRO: *Polémica y Reforma Universitaria en Alemania*. Editorial Civitas, 149 págs.

José Luis Carro, profesor adjunto de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, refiere, en el Prólogo de su libro, que «el traer a estas páginas el proceso de la reforma universitaria en Alemania no se debe únicamente al hecho de que el autor haya podido seguirlo perso-

nalmente durante sus años de estudio en la Universidad de Heidelberg, sino también y, sobre todo, a su deseo, en cuanto universitario preocupado por estos temas, de contribuir mediante la exposición de las soluciones encontradas en otro lugar al gran debate nacional —que al igual que en la República Federal de Alemania— debe iniciarse en nuestro país para, con imaginación y sacrificio, hacer salir de su postración a nuestra vieja Universidad». Divide su obra en seis Capítulos y acompaña al texto un índice de autores y la bibliografía consultada.

Para el autor el origen próximo de la moderna Universidad alemana ha de buscarse en la creación de la Universidad de Berlín (1810), que será obra personal de Wilhem von Humboldt. Esta Universidad —que pretenderá elevar la formación integral del hombre por la ciencia— surgirá como reacción frente a la Universidad de la Ilustración —que será marcadamente utilitarista y reflejará las características de una época en la que la investigación en las Academias, y la docencia en las Universidades, estaban separadas—. Con Fichte y Humboldt, con el Idealismo, se hablará de la «unidad de la investigación y la docencia». Señala Carro en este sentido: «en definitiva, libertad de investigar y transmitir lo investigado sería el significado propio del principio de la unidad de la investigación y la docencia». En la Universidad de Berlín, en suma, se defenderá el principio de que la ciencia pura es patrimonio exclusivo de la Universidad. Por otra parte, el creador de la Universidad de Berlín, Humboldt, «vio siempre con desconfianza la capacidad de los profesores pata autoadministrarse». Para él, «la autonomía universitaria no constituía una derivación necesaria de la autonomía de la ciencia.»

Pero el modelo de Universidad humboldtiana se ha visto contestado en nuestros días. En efecto, se asiste «al espectacular desarrollo que han experimentado las ciencias de la naturaleza y que ha hecho entrar en crisis el concepto idealista de la ciencia». «La investigación deja de ser algo individual, artesanal, para convertirse en la mayoría de los casos en un asunto colectivo que exige considerables medios materiales y personales». Además, «la ciencia moderna adquiere cada vez más

carácter empresarial y el trabajador científico tiende a convertirse en un trabajador tout court...». Así serán inevitables la especialización y profesionalización de la ciencia y la desaparición de la unidad de la investigación y de la enseñanza (todo ello supone una franca contradicción con la Universidad del Idealismo). Y ello conllevará a una nueva concepción de la Universidad, jerárquica y empresarial.

Y esta concepción ha sido duramente criticada en nuestros días: Los estudiantes, ya en 1961, y a través de la Federación de Estudiantes Sociales Alemanes, publicaban un memorándum en el que criticaban la nueva concepción de la Universidad alemana, jerárquica en la vida académica y con una ideología empresarial. «La democratización de la Universidad se decanta, pues, como la reivindicación fundamental de los estudiantes alemanes a partir de los primeros años sesenta.» Y en este sentido el autor sigue a Habermas cuando éste divide en tres fases el movimiento estudiantil alemán: la primera que abarcaría de 1965 a junio 1967 (caracterizada por producirse en la Universidad Libre de Berlín y por su preocupación casi exclusiva por los problemas universitarios); la segunda se extendería desde junio de 1967 hasta junio de 1968 (el movimiento estudiantil aborda, preferentemente, temas extrauniversitarios) y la última fase, desde 1968, que comporta una vuelta a temas universitarios, aunque Habermas opina que los grupos más activistas los utilizan para impedir las reformas.

A estas protesta se respondió por los distintos órganos competentes en materia educativa y Carro va diseccionando los distintos acontecimientos que se han ido sucediendo sobre el particular y así se observan las resistencias de los Rectores y de los Ministerios de Educación de los Länder a una cogestión paritaria de la Universidad. Incluso se defiende un catálogo de cuestiones reservadas a los profesores. Estos criterios son abiertamente criticados por la Asamblea de la Unión de Estudiantes Alemanes, de 4-10 de mayo de 1968 (Carro transcribe unas Recomendaciones del Consejo Científico, de noviembre de 1968, más abiertas a la participación en el sentido de que se propone la creación de Comisiones de estudios con un 50 por 100 de estudiantes y un

25 por 100 de profesores y por Asistentes. Y Carro, con ironía, sin duda, y para reafirmar más las tesis sustentadas por el Poder público acerca de la participación en la Universidad señala: «... sin embargo, no nos asombremos, pues dichas Comisiones no poseen ninguna facultad decisoria y su función se reduce más bien a intercambios de información; quizás por ello el Consejo se ha mostrado generoso»).

Estas propuestas de reforma se reflejarán en la Ley universitaria de 19 de mayo de 1968, de Baden-Württemberg, que representó un paso adelante en la cogestión, pero que, quizás lo más importante, no aludió a la existencia de un «catálogo negativo» de cuestiones reservadas a profesores y enseñantes en general. Esta Ley suscitó protestas por parte de los profesores en el sentido de que la cogestión se oponía a la libertad científica, garantizada por la Constitución. Y al hilo de esta polémica entre libertad científica y cogestión Carro refiere la evolución que en la doctrina alemana se ha observado en relación a la libertad de la ciencia. Así arrancando del artículo 142 de la Constitución de Weimar, que decía que «el Arte, la Ciencia y su docencia son libres. El Estado les concede su protección y participa en su fomento», se dibujan dos tesis. Para unos la Administración está vinculada por los derechos fundamentales, que se encuentran a disposición del legislador que —a través de la reserva de ley— puede actuar soberanamente sobre aquéllos; para otros, se trata de poner límites a esta disponibilidad de la ley sobre los derechos fundamentales: es el pensamiento «institucional». Así para Smend «la caracterización de una actividad como docente o investigadora no puede estar vinculada a un criterio puramente externo, sino que su determinación ha de ser realizada mediante el criterio de la intención del trabajo científico.»

En nuestros días, por otra parte, «la nueva polémica va a girar en torno al problema de determinar hasta qué punto aquella libertad (la científica, se entiende) incide en la estructura organizativa de la Universidad. Así la doctrina Weimariana estaba más preocupada por las intervenciones que se pudiesen hacer «desde fuera» en la libertad de la ciencia, mientras que la moderna doctrina está más ocupada por las intervenciones «desde dentro».

«De aquí que —señala Carro— ahora se subraye el carácter individual de la libertad científica». Apunta Carro que los profesores Rupp y Geck presentaron a una sesión de la Asociación de Profesores alemanes de Derecho público, celebrada en Bochum, en 1968, unas ponencias en las que se decía que el aspecto individual sería la esencia de la libertad científica, que constituiría un derecho de libertad profesional frente a ingerencias extrañas; el aspecto institucional se referiría a la necesidad de que la estructura organizativa del establecimiento científico imposibilitase tales ingerencias. «El problema que se va a plantear será, dice Carro, si este aspecto institucional se agota en la concesión de la autonomía a la Universidad o si además impone a la misma una determinada organización interna». En este sentido habrá dos posiciones: una, que pretenderá extender la participación estudiantil a todo el campo de la autonomía universitaria, invocando el principio democrático sancionado por la Constitución y otra, que sostiene que las decisiones de tipo científico no son susceptibles de someterse a las reglas de la democracia. (La libertad científica está consagrada, actualmente, en el artículo 5.º-3 de la Ley Fundamental).

Carro también ha planteado el tema del «*numerus clausus*» y la polémica a que ha dado lugar. Así, refiere que «aceptado de forma general que el “*numerus clausus*” sólo puede encontrar su justificación en el limitado número de las plazas de estudio existentes, se ha discutido también quién de los dos —la Universidad o el Estado— es competente para establecerlos y bajo qué criterios». También han sido objeto de discusión los métodos de selección en el caso de establecimiento de «*numerus clausus*».

El autor señala cierta jurisprudencia de los Tribunales administrativos: a) Compatibilidad entre «*numerus clausus*» y libertad de elección de centro docente. Se plantea la cuestión de si el estudiante tiene una pretensión a la creación de nuevas plazas de estudio. En este sentido la jurisprudencia alemana es contradictoria, pero la opinión mayoritaria es que no puede derivarse una pretensión, ya que ello es cuestión del legislador que ha de abordar el problema político. b) Los Tribunales, por otra parte, realizan un detenido estudio

de los factores que determinan la capacidad de cada establecimiento docente, aunque los Tribunales se han limitado a comprobar que no han sido establecidos de forma arbitraria los criterios de selección.

El autor, además, para completar la información que suministra sobre la libertad científica, la cogestión y el «*numerus clausus*» en la Universidad Alemana, alude a dos sentencias del Tribunal Constitucional de Karlsruhe (una, de 18 de julio de 1972, y otra, de 29 de mayo de 1973, respectivamente) sobre «*numerus clausus*» y sobre cogestión y libertad científica. El Tribunal Constitucional realiza matizaciones importantes sobre estos supuestos y, así, es partidario de que en el establecimiento de los criterios de selección para el ingreso en la Universidad, haya de dejarse una «*chance*» de ingreso a los aspirantes. De esta forma distingue el Tribunal Constitucional entre la pretensión individual de que el Estado aumente las posibilidades de formación disponibles y el mandato constitucional dirigido al Estado para que cree suficientes posibilidades educativas en cada una de las carreras. Y en el capítulo de la libertad científica y de cogestión el referido Tribunal afirma que ésta «no exige por sí misma una determinada y concreta organización de la Universidad», y, por otra parte, niega que exista la posibilidad de una cogestión paritaria como fórmula de organización general. Es así como el estamento profesional en unos casos debe tener «*influencia determinante*» y en otros «*influencia decisiva*» en la adopción de decisiones en el marco universitario (hay que señalar que la sentencia de 29 de mayo de 1973, sobre cogestión y libertad científica, contó con el voto particular de dos jueces, que se pronunciaron en el sentido de que la libertad científica es un derecho individual frente a cualquier tipo de organización universitaria y no un derecho de un grupo, en este caso el estamento profesional, como tal).

Carro, finalmente, analiza la Ley-marco federal universitario de 1976. La Ley-marco citada prevé un procedimiento general de selección (para el ingreso en la Universidad) un procedimiento especial (para los solicitantes cuyas aptitudes no puedan deducirse de las notas escolares). También analiza la referida Ley el tema de

la participación y de la cogestión: para determinar el alcance concreto de la participación de los distintos estamentos (profesores, asistentes universitarios y colaboradores científicos, estudiantes y restantes colaboradores) el legislador de cada Länd habrá de tener en cuenta la competencia del órgano, su cualificación, su función y responsabilidad en la Universidad. La Ley-marco, en fin, también se extiende en pormenores sobre la estructura del Profesorado, sobre la organización de la Universidad (la ley habla sólo de Departamentos y no de Facultades), a la misión de la Universidad...

Estamos ante un libro que «hay que leer». Cualquier persona interesada por la Universidad española —que atraviesa momentos difíciles— deberá consultar esta documentada obra del profesor Carro acerca de la Universidad alemana. Y no por mimetismo, del que quizás se haya abusado por estos pagos, sino para comprender que para sacar a la Universidad del «*impasse*» en que se halla habrá que derrochar generosidad e imaginación en la empresa.

F. D. L.

JOSEP PALLACH: *La explosión educativa*. Libros G. T., 1975.

El autor de «*La explosión educativa*» es Josep Pallach, conocido pedagogo y líder político, recientemente fallecido. Estructura la obra de esta forma: a) el estado de la cuestión: hechos y factores del cambio; b) nuevas técnicas, nuevos instrumentos nuevos maestros: consecuencias de la explosión educativa.

Refiere Pallach que el concepto «*explosión escolar*» fue utilizado por Luis Cros y aludía al aumento de efectivos en todos los niveles educativos en el siglo XX. En efecto, observó Cros que si se transcribía esta progresión de efectivos sobre gráficos obteníamos las curvas, bien conocidas de los matemáticos, características de las explosiones. Lo que sucede es que, en la actualidad la expresión explosión educativa ha pasado a ser de dominio público.

Al estudiar el autor el estado de la cuestión (de la explosión educativa, se entiende) analiza cómo el desarrollo de la ins-

trucción primaria en el siglo pasado originó el crecimiento de la Revolución Industrial y «así en la mayor parte de los países europeos se contabilizaban 50 analfabetos por cada 100 adultos antes de 1850; al terminar el siglo no llegaban a 10 muchos de ellos». El analfabetismo tendía a resolverse en Europa y América del Norte —con algunos islotes— en las primeras décadas del siglo. Pero el siglo XX presenta la explosión demográfica, y escolar, del Tercer Mundo. Señala Pallach cómo la población escolarizada entre 5 y 19 años de edad, que era de 955 millones en 1960 pasó a casi 1150 millones en 1968. De continuar así las tasas de crecimiento demográfico «en 1980 carecerán de escuela primaria más de 230 millones de chicos y chicas», (ya se sabe la conexión existente entre enseñanza primaria y desarrollo económico). Por otra parte, el analfabetismo plantea que «en 1980 la población analfabeta en el mundo será de 820 millones de personas, casi todas concentradas en los continentes de la subescolarización». (Transcribe el autor una frase de Paulo Freire: «La alfabetización sólo es auténticamente humanista, sólo es el primer paso que debe ser dado con vistas a la integración del individuo en su realidad nacional, cuando —sin tener la libertad— se instaura como un proceso de búsqueda, de creación, de recuperación de la palabra por el alfabetizado. Palabra que, en la situación concreta en que se encuentra, le está siendo negada».) También el siglo XX se ha caracterizado por la explosión de la enseñanza secundaria y universitaria (en Francia en 1950 había 1.100.000 estudiantes de Bachillerato, que se convirtieron en más de 4, en 1969 y en la enseñanza superior se pasó de 134.000 estudiantes en 1950 a más de 600.000 en 1970). La enseñanza preescolar ha sufrido un crecimiento importante, fruto de las investigaciones de Piaget y otros, del intento de democratización de la enseñanza y de la incorporación de la mujer al trabajo.

Pallach aborda también el tema de la expansión escolar/expansión educativa. Esta última se ve incidida decisivamente por las «mass media» (libros, radio, cine, televisión). Es decir: la educación no se realiza sólo a través de la escuela. Pallach apunta: «los medios electrónicos audiovisuales, que componen la llamada tercera

generación de medios de enseñanza, están muy lejos de intervenir en las técnicas didácticas con la pujanza con que continúan haciéndolo los medios de la primera generación (la palabra, la tiza y la pizarra) o de la segunda (el libro, el texto, el manual)». El autor estima que gran parte de las críticas que recibe actualmente la escuela se debe a la relativa incapacidad que muestra para asimilar las transformaciones tecnológicas de nuestro tiempo. E insiste en que a pesar de las tesis de Remer o Goodman o Illich la escuela no ha muerto; antes al contrario se observa cómo aumenta la demanda educativa, a través de la construcción de centros y el crecimiento del número de profesores. (Sobre el particular es interesante el artículo de G. Junoy y G. Gómez Orfanel, «Iván Illich o la desescolarización», en el número 242 de la Revista de Educación).

También Pallach, y después de analizar los hechos de la explosión educativa, alude a los factores del cambio y a la conexión entre educación y trabajo; cultura y profesión; ciencia y técnica y la democratización de la enseñanza. Conviene quizás detenerse en este último factor y recordar con E. Faure que la igualdad de oportunidades es algo más amplio que la igualdad de acceso y que la democratización de la educación implica una gestión democrática de la misma y no sólo más educación para más gente.

La segunda parte de la obra plantea las consecuencias de la explosión educativa, que comporta: cambios en las estructuras educativas (se tiende a establecer una enseñanza media hasta los 16 años, igual para todos); modificaciones en los contenidos de la enseñanza sin separaciones tajantes entre enseñanza clásica y técnica; transformación de los métodos educativos a través de la autoformación entendida en el sentido de «poner al alumno en disposición de asimilar los nuevos conocimientos, de buscarlos donde se hallen o de participar en su creación y descubrimiento», intentando superar la dicotomía entre la nueva enseñanza, enseñar a aprender, y los viejos dómines y así «lo esencial no es lo que se retiene, sino ejercitar la capacidad de retención»; la introducción de los métodos activos; el trabajo escolar en grupo, que fomenta la solidaridad y no la insolidaridad, la rivalidad, que se asentaban en una «pe-

dagogía de la emulación en la que lo importante era superar a los otros y, sobre todo, conseguir una clara proclamación de esa superioridad», sin olvidar que el trabajo escolar en grupo permite también la individualización de la enseñanza; nuevos estímulos para la enseñanza, la tecnología educativa: la enseñanza a distancia ha hecho eclosión, a pesar de sus insuficiencias; modificaciones en la función del maestro (en este sentido Pallach refiere que el maestro hoy «debe inculcar al alumno la idea de la educación permanente», además, «el futuro profesor de universidad o de instituto debe conocer y vivir, como los otros, la realidad educativa básica o preescolar, que es decisiva para las etapas posteriores» y por otro lado es más costoso y duradero preparar un profesor de facultad que construir una Universidad.)

Termina el autor la obra con unas reflexiones sobre el siglo XXI, que habrá de preocuparse de la educación del carácter, del desarrollo del espíritu crítico, del fomento de la educación artística y la conquista de la calidad de vida y del desarrollo de la educación física. Pallach transcribe una frase de K. Marx: «La educación del

futuro unirá para todos los jóvenes, a partir de cierta edad, la enseñanza, el trabajo productivo y la educación física, no sólo como método para complementar la producción social, sino como método para producir hombres completos». Ahí está el desafío a unos tiempos como los actuales en que la escuela es un lugar conflictivo, aunque no haya muerto. Históricamente la escuela no ha existido siempre, ya que la escuela obligatoria es del siglo XIX, peor era una escuela que pretendía reproducir las tajantes separaciones entre clases sociales. En este sentido la escuela única del siglo XX se inserta en la lucha por la democratización de la enseñanza. Quizás Pallach podría haber insistido más en la incuestionable dependencia ideológica de clase dominante/educación y en la crisis que suscita y en la necesidad de un control democrático de algunos «mass media» (televisión, radio) por su importancia educativa incuestionable.

El libro inserta una entrevista especialmente interesante con Edgar Faure.

F. D. L.

LA EDUCACION EN LAS REVISTAS

DR. LORENZO MORRIS: *The Politics of Education and Language in Quebec: A Comparative Perspective*. Revista «Canadian and International Education», Vol. 5, núm. 2, diciembre 1976.

Bilingüismo

En materia de política lingüística la acción política tiende, en los puntos en que aparecen problemas de duplicidad o multiplicidad lingüística, a no apreciar la complejidad e interrelaciones sutiles de los fenómenos sociales inherentes.

Esta tendencia provoca una ignorancia del hecho de que la lengua vive en la cultura y una creencia falsa de que todos los grupos étnicos forman parte de un mismo conjunto étnico.

Partiendo de esta actitud generalizada en el tratamiento de los problemas lingüísticos, el autor analiza las semejanzas y disimilitudes entre la política lingüística norteamericana y canadiense para establecer el grado en que ambas siguen o no esta corriente y los distintos resultados obtenidos en virtud de su diferente enfoque.

Construcciones escolares

VARIOS AUTORES: *El problema de los costos de construcción, equipamiento y mantenimiento de las construcciones escolares*. Revista «Conesca» núm. 41, septiembre 1976.

Entre los problemas a que deben enfrentarse los responsables de satisfacer la demanda de locales escolares, está el de la

inconsistencia de los costos de construcción. Este problema unido a la necesidad de emprender programas de construcción masiva de escuelas, a fin de cubrir el enorme déficit existente en este campo, provoca situaciones conflictivas en la búsqueda de soluciones que permitan optimizar recursos, a la vez que controlar el proceso total de ejecución de obras.

Por otra parte, se debe buscar siempre la adecuada administración de los locales existentes, realizando acciones paralelas a la construcción que permitan aliviar la demanda de aquéllos por medio de una mejor utilización. Esto hace necesario que el estudio de los costos de administración de los locales educativos sea incluido en la elaboración de los programas de construcciones escolares, y por tanto sean tomados en cuenta, con la importancia que representa su monto, en la toma de decisiones que afecten a dichos programas.

Ante la importancia que reviste el problema de los costos tanto de construcción y dotación como de administración de la red escolar, CONESCAL ha venido realizando estudios en los que se han procurado utilizar las herramientas más adecuadas, mediante la aplicación de técnicas modernas de administración, de análisis y de evaluación, y el uso de la computación electrónica que permite obtener resultados en el menor tiempo posible. Con esta idea se ha seleccionado el material que compone este número de la revista CONESCAL.

Economía de la educación

M. K. BACCHUS: *Some Observations on Social Structure and Craft Training in Economically Less Developed Countries*. Revista «Canadian and International Education», Vol. 5, núm. 2, diciembre 1976.

La elevada tasa de paro y su rápido ritmo de crecimiento así como el débil grado de competencia de los obreros del sector tradicional de la economía de Guayana llevaron a ciertos organismos internacionales a colaborar en el desarrollo y modernización de la formación profesional.

Contra lo que se esperaba, esta acción no ha hecho remitir el problema sino que,

por el contrario, se ha apreciado una mayor elevación del paro.

El análisis de este fenómeno ha permitido establecer dos consecuencias: a) que el aumento de la mano de obra cualificada —que no es más que uno de los factores en el proceso de producción— no es suficiente por sí mismo para reducir el paro; y b) que en los países con un débil desarrollo económico existen dos mercados de trabajo para el personal formado; un sector moderno con niveles altos de renta que precisan de una tecnología y competencias similares a las de los países más desarrollados y un sector tradicional de bajo nivel de renta que utiliza una tecnología más primitiva.

Los obreros que han seguido acciones de perfeccionamiento y transformación intentarán acceder al sector moderno que se verá incapaz de absorberlos debido a su débil ritmo de crecimiento. Paralelamente, a causa precisamente de su formación, estos obreros son ya extraños al sector tradicional cuyos salarios son demasiado reducidos para justificar una formación elevada. El resultado es que el sector tradicional continúa funcionando en base a obreros poco competentes mientras que toda una serie de obreros cualificados pasan a engrosar las filas de paro.

Formación permanente

L'analyse des besoins éducatifs: besoins de formation ou demande sociale globale? Revista «Education Permanente», núm. 35, 1976.

En el primero de los números de esta Revista dedicados a este tema se recogía la opinión de los formadores que, confrontados al problema complejo de la determinación de las necesidades, habían intentado definir, a través de su experiencia práctica una nueva problemática de las relaciones susceptibles de entablarse entre la demanda potencial y el conjunto de instituciones y personas que tienen como cometido el construir una respuesta educativa.

En este, se completa aquella visión parcial, integrando esta cuestión en un marco más amplio aunque, quizá, más teórico;

los métodos generales de la determinación de necesidades educativas de los adultos. Se aborda, pues, el tema de la determinación de un mínimo educativo propio a cada estrato social en función de las exigencias del proceso de producción y de la voluntad de favorecer la aparición de los deseos y aspiraciones que conduzcan a cada uno, individual y colectivamente, a la asunción de su propio devenir.

L'analyse des besoins éducatifs: recueillir les besoins au construire une réponse éducative. Revista «Education Permanente», núm. 34, 1976.

Este número de la Revista «Education Permanente» es el primero de dos números monográficos dedicados al tema de los métodos para la selección de objetivos y el establecimiento de contenidos en el ámbito de la formación continua.

El número está concebido desde una perspectiva eminentemente práctica, recogiendo artículos de expertos dedicados a este cometido y que han podido confrontar las diferentes posturas teóricas con la realidad práctica.

A lo largo de los diferentes artículos se examinan diversos interrogantes —tales como: ¿puede entablarse la negociación de los objetivos en un plano de igualdad?— y se ofrecen diversas alternativas posibles orientadas a proporcionar una respuesta global.

Inspección

ENRIQUE VELOSO PUIG: *Los servicios de inspección general como órganos de fiscalización administrativa.*

En casi todo lo relativo a la actividad inspectora propia de la Administración la disparidad de criterios es una constante claramente perceptible tanto a nivel teórico como a nivel de reglamentaciones ministeriales. Estas discrepancias llegan hasta aspectos tan fundamentales como la organización y la determinación de las funciones de los servicios de inspección.

Con independencia de las distintas soluciones positivas hay que señalar que, en términos generales, se advierte un cierto

sentido paradójico entre lo que se cree y estima que es o que debe de ser el mecanismo inspector de acuerdo con el valor teórico que se le asigna y lo que en definitiva resulta de dicho mecanismo. Se diría que si bien nadie duda de la necesidad de mantener los servicios de inspección, nadie confía demasiado en los resultados positivos de su gestión, ni sabe exactamente en qué ha de consistir ésta.

En este artículo de Veloso Puig se realiza un detenido y detallado análisis de cuáles habrían de ser estas funciones que, a tal efecto agrupa en dos grandes apartados: crítica de la organización y crítica del comportamiento.

Investigación educativa

LIONEL DESJARLAIS: *La experimentación en educación.* Revista «Perspectivas Pedagógicas», núms. 37-38, 1976.

El propósito de este estudio es introducir al lector en los aspectos metodológicos esenciales de la investigación experimental aplicada a la educación.

En esta primera parte se aborda el método experimental o la experimentación aplicada a la pedagogía, sus características, etapas, la naturaleza del esquema experimental en general y su contenido y, por último, el problema de la validez interna y externa y el de la validez ecológica.

En una segunda parte se analizarán determinados esquemas experimentales particulares empleados en la investigación educativa.

TOMAS ESCUDERO ESCORZA Y ELIAS FERNANDEZ URIA: *La investigación en los Institutos de Ciencias de la Educación.* Revista «Española de Pedagogía», núm. 133, julio-septiembre, 1976.

La investigación y experimentación educativa es uno de los tres campos de acción que encarga la Ley General de Educación a los Institutos de Ciencias de la Educación. Desde la puesta en marcha sucesiva de éstos, se han realizado proyectos de investigación, subvencionados la mayor

parte de las veces con fondos presupuestarios a través de Planes Nacionales de Investigación coordinados por el INCIE.

En este trabajo, los autores analizan el contenido, desarrollo y logro de la actividad investigadora a que dieran lugar estos Planes resaltando lo que consideran insuficiencias o lagunas a cubrir.

Una breve referencia a la investigación desarrollada por los ICE fuera de los Planes así como a la realizada por los Institutos de Ciencias de la Educación no estatales cierra este análisis evaluador de la investigación educativa española.

JOSE ALIAGA: *Tendencias actuales en la investigación educativa en el Perú.* Revista «Cuadernos del Consejo Nacional de la Universidad peruana», núms. 20-21, enero-junio 1976.

Se presenta en este trabajo una visión panorámica de algunas de las más significativas líneas de la investigación educativa desarrollada en el Perú en años recientes.

Según el autor se aprecia cierto vacío universitario en la producción de investigación educativa en forma organizada. Unicamente aislados esfuerzos de investigación o algunas tesis de grado dan testimonio de tales apreciaciones.

Frente a esta deficitaria situación se advierte, especialmente en los últimos años, la aparición de algunas instituciones públicas y privadas que han asumido virtualmente el liderazgo en materia de investigación educativa.

Orientación educativa

ELVIRA REPETTO TALAVERA: *Variables integrantes de la relación orientadora.* «Revista de Ciencias de la Educación», núm. 88, octubre-diciembre 1976.

En la polémica surgida en torno a la publicación por EYNSECK en 1952 de su estudio «The effects of psychotherapy: an evaluation» negando la eficacia de la psicoterapia y de la orientación, ha aparecido recientemente una postura intermedia que hace depender su bondad o perjuicio de

las condiciones ofrecidas en la relación orientadora.

En esta línea, son numerosos los estudios que en estos últimos años han tratado de analizar las diversas variables que afectan a la relación orientadora. Los más numerosos hacen referencia a las dimensiones actitudinales del orientador y a las características de su personalidad, si bien, cada vez más, se considera que el análisis ha de ampliarse incluyendo no sólo variables pertenecientes al orientador, sino también otras variables que hacen referencia a las expectativas de los orientados, a sus cualidades, al proceso en sí y a la interacción de todos esos elementos entre sí.

Participación

JUAN A. MARTINEZ BELINCHON: *Participación, cogestión, autogestión.* Revista «La escuela en acción», núm. 10.365, diciembre 1976.

El concepto de congestión está incluido en el de participación, cuya significación es más amplia. Es una forma de participación. En términos empresariales y con sentido amplio, se define la cogestión como «participación del trabajo en las decisiones de la empresa».

A nivel empresarial, el sistema de cogestión se está generalizando en estos últimos años, pero hace casi veinte que Alemania lo practica. La empresa educativa no puede quedar al margen de estas tendencias. Habrá, desde luego, que realizar una adaptación de ciertas técnicas, pero pese a sus peculiaridades, la escuela debe integrarse en las corrientes actuales de convivencia.

El autor, partiendo de la idea de que los centros docentes son la parte principal y base del sistema educativo, ensaya la aplicación de las técnicas de cogestión a estas unidades del sistema educativo.

Reforma educativa

J. M. LUMBRERAS MEABE: *Reflexiones sobre la declaración episcopal. Los Planteamientos actuales de la enseñanza.* Revista «Educadores», núm. 91, enero-febrero 1977.

A la serie de documentos sobre alternativas para el futuro próximo del sistema escolar en España —Declaración del Colegio de Doctores y Licenciados de Madrid, «una alternativa socialista para la enseñanza» de la Federación de Trabajadores de la Enseñanza, y «Declaración socialista sobre la enseñanza» de la U.G.T.— que como nota común abogan por la implantación de la Escuela Unica, han seguido otra no menos amplia serie de respuestas procedentes del campo de la enseñanza que desde diferentes perspectivas defienden la libertad de promoción y mantenimiento de centros no estatales.

Al filo de esta polémica, la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal Española ha publicado una «Declaración sobre los planteamientos actuales de la enseñanza» en la que se recogen a modo de orientaciones los principios que, en opinión de la misma, apoyan la presencia de la enseñanza promovida por instituciones religiosas.

En el presente artículo se analizan las citadas orientaciones y se exponen algunos de los argumentos en contra de la Escuela Unica.

Sistema educativo

La educación en España. Revista «Comentario Sociológico», núms. 14-15, abril-septiembre 1976.

En su tradicional sección dedicada a la Estructura cultural se realiza un examen de los principales problemas que se han evidenciado en el ámbito educativo durante el año 1976.

Los problemas aparecen agrupados en ocho categorías: sistema educativo global, orientación escolar, escolarización, profesorado, calidad de la enseñanza, administración y financiamiento, enseñanza privada y educación especial.

Como problemas generales del sistema educativo se señalan:

— Creciente consolidación de un doble ciclo paralelo de estudios a partir de los catorce años, orientado uno a la Universidad, a través del BUP, y el segundo, al trabajo a corto o medio plazo, a través de la Formación Profesional.

— Persistencia de una enseñanza superior, sufragada por toda la población española, prácticamente gratuita, y abierta, de forma muy diferente, a los distintos grupos socio-económicos, con perjuicio de los de menor nivel.

— Escaso y frustrado desarrollo de una serie de instituciones y funciones contempladas por la L.G.E. y consideradas como elementos claves para un funcionamiento armónico y eficaz del sistema educativo: los Patronatos, los Departamentos, la figura del Gerente, etcétera.

Cooperación internacional

L. S. CHANDRAKAN: *Un ejemplo de cooperación regional: el Centro de formación pedagógica del Plan Colombo.* Revista «Perspectivas». Vol. 6, 1976.

El Plan Colombo, establecido en 1950, es una de las más antiguas instituciones de cooperación económica. Integrado inicialmente por siete países, su finalidad consistía en examinar las necesidades de la región y proporcionar un marco dentro del cual pudiera acometerse un esfuerzo internacional de cooperación para ayudar a las economías en vías de desarrollo de los nuevos países.

A lo largo de los años se ha desarrollado firmemente el concepto de cooperación figurando actualmente 27 países dentro del Plan.

Uno de los elementos más importantes del Plan es la cooperación técnica encaminada al desarrollo de los recursos humanos. Conforme al proyecto de asistencia técnica, casi 96.000 personas de la región han recibido una aportación educacional avanzada y la formación correspondiente en diversos campos.

Sociología de la educación

AMANDO DE MIGUEL Y COLABORADORES: *La dimensión educativa de las regiones españolas.* Revista «Opinión Pública», núm. 43, 1976.

Análisis de la estructura educativa española sobre datos de 1970 y con referencia a 1950.

Entre las conclusiones a que lleva el mismo entresacamos:

- El incremento en el nivel primario es bastante tenue, no sólo porque nos acercamos al techo de la total escolarización primaria, sino porque nos acercamos con mucha lentitud.
- En el conjunto de casi todas las enseñanzas, las mujeres se están incorporando a las aulas a un ritmo más rápido que los varones, aunque todavía subsista la discriminación por el sexo.
- El bien escaso que significa «tener el bachillerato» aparece bastante bien distribuido espacialmente, y mejor todavía que en 1940. Sólo una reducidísima minoría atravesará en 1970 esa barrera educativa.
- La diferencia espacial no es grande, pero tampoco lo es la correlación entre desarrollo económico y «potencial educativo» a nivel provincial.

DR. GWENDOLINE PILKINGTON: *Higher Education in Quebec. A Product of Evolution and Revolution* Revista «Canadian and International Education», Vol. 5, núm. 2, diciembre 1976.

Visión de conjunto de tres siglos de educación en Quebec; se describen sus orígenes, su estructura y las diferentes fases de su evolución.

La experiencia es interesante dada la estructura social en Quebec dividida en tres grupos en virtud de motivos lingüísticos y religiosos —franceses católicos, ingleses católicos, y protestantes—, grupo éste último que incluye no solamente a los protestantes sino también a los anglófonos no católicos. Esta división ha afectado profundamente el medio educativo causando graves desigualdades.

La subida al poder del partido liberal en 1960 y la publicación del Informe Parent en 1964 provocó una verdadera revolución de este estado de cosas que incidió en todos los niveles educativos amortiguando las diferencias entre los dos grupos lingüísticos y los tres grupos religiosos.

Pese a tres siglos de tradición autoritaria que configuró una educación superior claramente elitista, Quebec ha pasado, en poco más de diez años, a tener uno de los sistemas educativos más democráticos y abiertos del Canadá.

Teoría de la educación

A.F.C.E.D.: *Une heure avec Piaget*. «Revue Française de Pédagogie», núm. 37, octubre-diciembre 1976.

Reproducción de una entrevista realizada a Jean Piaget a iniciativa de la Asociación Francesa de Investigadores en Didáctica (A.F.C.E.D.).

El objeto de la misma fue la profunda reforma de la enseñanza de las matemáticas que se viene llevando a cabo desde hace algunos años en Francia y que afecta a todos los niveles. Reformas similares se están produciendo en Suiza y en algunos otros países.

El motivo de solicitar la opinión de Piaget sobre esta reforma, comunmente conocida con el nombre de reforma de las «matemáticas modernas» se explica por el hecho de que los promotores de la misma se apoyan frecuentemente en citas de Piaget. En una obra tan rica como la de Piaget se pueden aislar y citar expresiones que separadas de su contexto pueden dar lugar a toda una doctrina independiente. Por ello resultan de especial interés las respuestas del propio Piaget sobre una serie de puntos fundamentalmente insertos en el tema.

LIBROS DE BOLSILLO DE LA REVISTA DE EDUCACION

UNA VISION PLURIDISCIPLINAR DE LOS PROBLEMAS DE LA POLITICA EDUCATIVA

Libros publicados:

OCDE: *Los indicadores de resultados en los sistemas de enseñanza*. Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid, 1976.

Un estudio del conjunto de instrumentos que permiten medir los resultados de los sistemas de enseñanza en relación con los objetivos propuestos.

COMISION CARNEGIE: *Hacia una sociedad del saber*. Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid, 1976.

Un informe sobre la crisis del sistema educativo norteamericano y su necesaria adaptación a una sociedad avanzada.

J. SEAGE, G. JUNOY, M. CASES, A. GOMEZ y P. DE BLAS: *La educación en Francia*. Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid, 1976.

Una panorámica completa del sistema educativo francés, desde la educación preescolar hasta la Universidad.

OCDE: *Programa de gestión de los centros de enseñanza superior. Método de cálculo de los costes en las Universidades francesas*.

OCDE: *La Escuela de acciones múltiples: Sus incidencias sobre las construcciones escolares*.

Libros de próxima aparición:

Consejo de Europa: *La educación compensatoria*.

OCDE: *Gastos públicos de la enseñanza*.



SERVICIO DE PUBLICACIONES DEL MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA