

VI / 1995
Diciembre - Enero



R. 1529 B
1529

Informe sobre financiación de la Universidad.

Monográfico
Universidades



Boletín informativo
del Consejo
de Universidades



Universidades

Monográfico

Informe sobre financiación de la Universidad.

INDICE

I. Los retos de la Universidad actual

II. Previsiones de crecimiento del sistema universitario

1. Factores que influyen en el crecimiento del sistema universitario
2. Previsiones de crecimiento
3. Actuaciones

III. Objetivos de financiación

1. Financiación y calidad de la enseñanza universitaria
2. Situación de partida y objetivos a diez años
3. Estructura de financiación del sistema universitario

IV. Criterios de asignación de recursos de las universidades públicas

1. Objetivos y criterios generales
2. Las dimensiones del sector público
3. Criterios para determinar la estructura del presupuesto
4. Estructura del presupuesto de ingresos
5. Estructura del presupuesto de gastos
6. Criterios para la financiación básica de las universidades
7. La financiación por contratos programas
8. La financiación de inversiones

V. Programa de ayuda a los estudiantes

1. Evolución y situación actual del sistema de ayudas
2. Identificación de problemas y desequilibrios
3. Mecanismos alternativos de ayuda
4. Objetivos del programa de ayuda a los estudiantes
5. Estructura y necesidades financieras del programa de ayudas

VI. Reformas institucionales

1. Un nuevo marco institucional
2. La coordinación del sistema universitario
3. La organización de las universidades

VII. Anexos

1. Notas metodológicas
2. Referencias
3. Índice de gráficos y tablas

Consejo de Universidades



Secretaría General

ÍNDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS

Gráfico 1. Índices de crecimiento del gasto público y privado universitario y del número de alumnos matriculados (1984-85 = 100)

Tabla 1. Indicadores de escolarización en enseñanza superior

Tabla 2. Porcentaje de la población de 25 a 64 años con estudios superiores

Gráfico 2. Estudiantes universitarios de 18 años y población total de la misma edad

Gráfico 3. Matrícula total, nuevo ingreso y factor de permanencia

Gráfico 4. Población de 18 a 22 años, matrícula total y tasa bruta de escolarización universitaria

Gráfico 5. Crecimiento del número de alumnos y de la financiación de la Enseñanza Superior. Tendencia actual y modelo propuesto

Tabla 3. Indicadores de gasto en enseñanza superior de algunos países de la OCDE (1991)

Tabla 4. Objetivos de financiación de la Enseñanza Superior en porcentaje del PIB

Tabla 5. Estructura del gasto en Universidades en 1993 y propuesta para 2004 en porcentaje del PIB y en pesetas constantes de 1993

Tabla 6. Peso de la financiación de las Universidades Públicas (en % PIB)

Tabla 7. Presupuesto de ingresos

Tabla 8. Indicadores del presupuesto de las universidades públicas

Tabla 9 Presupuesto de gastos

Tabla 10. Gastos de Personal y Ratio Alumnos/Profesores

Tabla 11. Estructura de la financiación de los gastos de funcionamiento

Tabla 12. Gasto en Becas de Enseñanza Superior (Miles de millones de pesetas corrientes)

Tabla 13. Estructura del programa de ayudas: Objetivo para el curso 2003-04

PROLOGO

La educación superior es uno de los bienes más apreciados por los ciudadanos, que, con la madurez intelectual y espiritual que deriva de los hábitos democráticos, advierten en ella lo que tiene de factor fundamental para el bienestar social y de elemento de primer orden en los ámbitos laboral y económico. Esta valoración es hoy opinión común entre los expertos y los gobiernos de todos los países desarrollados. De ahí que el impulso de la formación profesional superior, de la educación universitaria y de la investigación científica y tecnológica, sea un objetivo ampliamente compartido y se constituya en uno de los puntos de referencia de la Unión Europea.

Consecuentemente, en España existe también una aguda conciencia de la importancia estratégica que la educación superior tiene para el desarrollo del país y durante las últimas décadas se ha producido una notable transformación de nuestro sistema universitario. Por una parte, el marco institucional definido por la LRU ha permitido que las universidades, en el uso de su autonomía, acometieran un decisivo proceso de reforma de sus propias estructuras y de modernización de sus enseñanzas. Por otra parte, y simultáneamente, el sistema universitario ha crecido y se ha abierto a sectores cada vez más amplios de la sociedad, hasta alcanzar uno de los niveles de escolarización universitaria más altos de Europa.

Recientemente hemos puesto en marcha tres iniciativas de la mayor importancia para la universidad española. En primer lugar, el Parlamento está debatiendo una reforma del Título V de la LRU, que afecta al régimen del profesorado universitario. En segundo lugar, se están realizando los traspasos de servicios en materia universitaria a las Comunidades Autónomas que, conforme a las previsiones de desarrollo autonómico, deben recibirlas en estos momentos. Por último, hemos planteado un debate sobre el desarrollo y financiación de las universidades, cuyo resultado será decisivo para la política universitaria del Estado español en los próximos años.

Pues bien, el presente *Informe sobre la financiación de las universidades* es un documento clave para ese debate. En él se hace un

diagnóstico de la situación y de las tendencias de desarrollo de nuestro sistema universitario, se señalan los retos que deben afrontar en un futuro inmediato nuestras universidades y se sugieren un conjunto de medidas que afectan a todos los aspectos fundamentales de la política universitaria.

El Informe es, a mi entender, riguroso y audaz en sus planteamientos. Todo él gira en torno a la idea central de conseguir un aumento definitivo en la calidad de la enseñanza, de forma que el sistema universitario español se pueda situar, en plazo razonable, entre los mejores de Europa. Para ello propone un ambicioso plan de financiación de la enseñanza superior y, específicamente, de la enseñanza universitaria. Pero no se limita a señalar la cuantía de la financiación necesaria, sino que ofrece una batería de reformas que afectan a las fuentes de financiación, la asignación de los recursos, la política de becas y ayudas a los estudiantes, la coordinación de políticas de creación de centros, la movilidad de los estudiantes, las reformas organizativas e institucionales de las propias universidades, etc.

En conjunto creo que el modelo de desarrollo y financiación de la universidad que se propone en el informe es consistente y valioso. Y creo también que su puesta en marcha es una de las tareas más importantes que los responsables de la política y de la gestión universitarias deberemos llevar a cabo en los próximos años. Por el momento es un documento para el debate que debe realizarse en el Consejo de Universidades y que da cumplida respuesta al encargo que, hace aproximadamente un año, hice a su Secretario General y a su Comisión de Coordinación y Planificación, que recientemente lo ha aprobado por unanimidad. Confío en que la difusión del informe facilite la participación en el debate de la comunidad universitaria y de todos los sectores sociales interesados, y que ello nos permita llegar a un amplio consenso sobre el futuro de la universidad en España.

Gustavo Suárez Pertierra
Ministro de Educación y Ciencia
Presidente del Consejo de Universidades



PRESENTACION

El presente *Informe sobre la financiación de las universidades* se ha realizado a iniciativa del Ministro de Educación y Ciencia, Presidente del Consejo de Universidades, y por resolución de la Comisión de Coordinación y Planificación de fecha 2 de diciembre de 1993. Para su elaboración se constituyó un grupo de trabajo, presidido por el Secretario General del Consejo, en el que han participado representantes y expertos de todas las administraciones públicas con competencias en educación universitaria, cuyos nombres figuran en el anexo. La Secretaría General, que es responsable de la redacción final del documento, quiere agradecer a todos los miembros del grupo su participación y su generosa dedicación.

El texto definitivo, que ahora se publica, fue aprobado unánimemente en la sesión que la Comisión de Coordinación y Planificación celebró el día 14 de diciembre de 1994 en Salamanca, y fue presentado por el Ministro de Educación y Ciencia al Consejo en la sesión plenaria del día siguiente. El Consejo acordó abrir un período de debate, durante el primer trimestre de 1995, sobre los contenidos y propuestas del informe.

Madrid, 13 de enero de 1995

Miguel Angel Quintanilla
Secretario General del Consejo de Universidades

El grupo de trabajo ha estado compuesto por los siguientes miembros:

- **Presidente:** Miguel Angel Quintanilla, Secretario General del Consejo de Universidades
- **Coordinador:** José María de Luxán, Vicesecretario de Estudios del Consejo de Universidades
- **Ministerio de Educación y Ciencia:** Jordi Montserrat, Subdirector General de Gestión Económica, y en la actualidad Director General de Universidades, e Investigación de la Comunidad de Madrid, y María Jesús Sansegundo, Vocal Asesor del Gabinete de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación
- **Junta de Andalucía:** José Luis Pino, Director General de Universidades, y Juan Hernández, Gerente de la Universidad de Jaén
- **Gobierno de Canarias:** Rosendo Reboso, Director General de Universidades
- **Generalidad de Cataluña:** Ramón Plá, Director General de Universidades; Jordi Rotger, responsable del área de Planificación de la Generalidad de Catalunya, y Jordi Oliveras, Director Gerente de la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona
- **Junta de Galicia:** José Manuel Touriñan, Director General de Ordenación Universitaria, y Marta Romero Camacho, Consultor Senior responsable del área de Universidades de Coopers & Lybrand
- **Comunidad Foral de Navarra:** Carmen Aguilera, Directora Enseñanza Universitaria
- **Generalidad Valenciana:** Enrique Villarreal, Director General de Enseñanza Universitaria, y José Ginés Mora, Profesor titular de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia.
- **Gobierno Vasco:** José Ramón Díaz de Durana, Director de Universidades, y Julio Grao, Jefe del Servicio de Estudios y Documentación del Gobierno Vasco.

I. LOS RETOS DE LA UNIVERSIDAD ACTUAL

En esta introducción se describen los objetivos del informe y los principios básicos que han inspirado su elaboración. Para que la universidad actual pueda responder adecuadamente a las nuevas demandas sociales, se postula un modelo basado en la diferenciación y la especialización de las universidades, la competitividad, la mejora de la calidad, la coordinación del sistema y la eficacia en la gestión. En estos principios se inspiran no sólo las propuestas concretas sobre la financiación de las universidades que se desarrollan en el informe, sino también el conjunto de medidas y reformas complementarias que aparecen en él y que se consideran esenciales para la coherencia del modelo en su conjunto.



In los últimos 10 años el sistema universitario español ha experimentado una transformación importante. Desde el punto de vista normativo, la Ley de Reforma Universitaria de 1983 ha definido un marco que ha demostrado ser eficaz no sólo para regular adecuadamente la autonomía universitaria, sino también para alentar la modernización del sistema, desde el punto de vista académico y científico, y la apertura de las universidades españolas a las demandas sociales. Otras reformas legislativas, en especial la Ley de la Ciencia y la puesta en marcha del Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico, han tenido también una incidencia muy positiva en el aumento de la producción científica universitaria y de su calidad. Paralelamente durante estos años se ha producido un aumento generalizado de la demanda de estudios universitarios y una notable expansión de la oferta de estos estudios. En la actualidad el sistema está extendido por toda la geografía española, el número de alumnos matriculados asciende a 1.400.000 y la tasa bruta de escolarización universitaria de España es una de las más altas de Europa. Este crecimiento de la enseñanza Universitaria ha ido acompañado de un crecimiento paralelo de la financiación,

especialmente de la de origen público. En el Gráfico 1 puede observarse cómo, de 1984-85 a 1991-92, el gasto público se duplicó, mientras la aportación privada a la financiación de las universidades disminuyó ligeramente.

Nos encontramos ahora en un punto crucial para el desarrollo del sistema universitario español. Es el momento de reflexionar, a partir de la experiencia acumulada durante estos años, sobre el futuro de la Universidad y, en general, de la enseñanza superior en España. Varios son los factores que hacen aconsejable acometer esta reflexión:

1. Las dimensiones que ha adquirido el sistema universitario, el volumen de recursos que absorbe y el hecho de que el peso de su financiación recaiga fundamentalmente sobre el erario público, hacen que resulte cada vez más urgente disponer de un marco de referencia que permita a los responsables de la política universitaria diseñar planes de actuación a corto y largo plazo para optimizar los recursos.
2. La experiencia acumulada en estos años de funcionamiento de las universidades en el marco de la LRU y los cambios sociales y económicos que se han producido en el contexto en el que se desenvuelven las universidades hacen aconsejable también una reflexión sobre posibles correcciones y adaptaciones del modelo universitario.

español a las nuevas demandas sociales y a los nuevos retos de eficiencia y calidad que debe afrontar.

3. Frente a un período en que la atención prioritaria de las administraciones públicas ha tenido que centrarse en la reforma institucional de las universidades y en la extensión de la oferta para satisfacer una demanda creciente, en el futuro deberá tener un carácter prioritario la atención al incremento de la calidad de esa oferta y a su adaptación de los rápidos cambios que se producen en la demanda de estudios superiores.
4. La inmediata transferencia de competencias de la Administración del Estado sobre las universidades de las diez

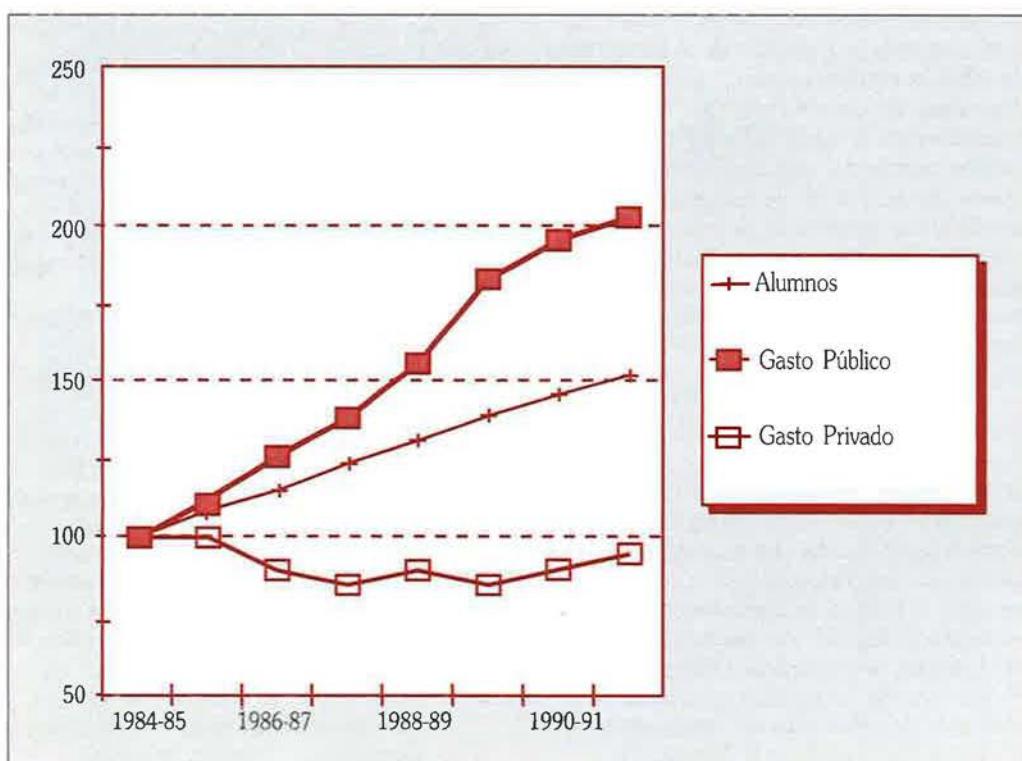
Comunidades Autónomas que carecían hasta ahora de ellas, supone también un cambio importante que hace tanto más inevitable el diseño de procedimientos y marcos de referencia compartidos que permitan una mejor coordinación de las Administraciones.

El objetivo de este documento es ofrecer una propuesta para el desarrollo del sistema universitario español en los próximos diez años que sirva como marco de referencia compartido por todas las Administraciones y como base para la toma de decisiones en el ámbito de las respectivas competencias. Para entender en todo su alcance las propuestas que se hacen en él conviene tener en cuenta desde el principio algunas ideas básicas sobre el modelo universitario español que han servido de guía para su elaboración.

En todos los países desarrollados se ha producido, en las últimas décadas, una expansión extraordinaria del nivel de enseñanza superior y específicamente de la enseñanza universitaria. Este fenómeno se ha producido también en España de forma especialmente acusada en la década de los ochenta. Como consecuencia de esta expansión, las funciones que tradicionalmente desempeñan las universidades han adquirido una nueva dimensión social y económica: siguen siendo instituciones encargadas de la formación de profesionales de la más alta cualificación científica, tecnológica y cultural, responsables de la creación y de la transmisión del saber, y centros privilegiados de creación cultural. La diferencia fundamental con respecto a la universidad de algunas décadas atrás es que las

Gráfico 1

Índices de crecimiento del gasto público y privado universitario y del número de alumnos matriculados (1984-85 = 100)





sociedades desarrolladas de nuestros días requieren que estas funciones de la universidad se extiendan a capas cada vez más amplias de la población. Y ello por doble motivo: en primer lugar porque la propia estructura económica de los países más avanzados exige una mayor cualificación tanto profesional como cultural de la población; y en segundo lugar porque, a medida que crece el nivel general de bienestar, aumenta también el interés de los individuos por adquirir niveles más altos de formación, no sólo como medio para mejorar la propia posición social, sino como un bien que satisface aspiraciones de realización personal.

Esta generalización de la demanda de formación superior plantea un problema nuevo. En el seno del mismo sistema institucional tienen que coexistir diferentes niveles de respuesta a una multiplicidad de demandas sociales: carreras de diferente duración, centros de formación de orientación claramente profesional coexistingo con centros orientados al cultivo de disciplinas académicas y a la investigación, demanda de formación generalista junto a demandas de formación hiperespecializada, etc. En España este problema tiene connotaciones propias, debido a que hasta ahora no ha existido apenas un sector de educación superior que no fuera el universitario. Los planes de desarrollo de la Formación Profesional Superior pretenden remediar esta situación y son esenciales para la reforma de la enseñanza superior en su conjunto. Pero no evitarán que la universidad deba seguir afrontando esa multiplicidad de funciones y la diversificación de los niveles de satisfacción de una demanda variada de estudios superiores. En realidad, más allá de fenómenos específicos del sistema español, ésta es una característica generalizada de todos los sistemas universitarios que podemos encuadrar bajo el modelo de una **universidad de masas**.

Pues bien, el problema que debe plantearse es el de la adaptación del sistema universitario español a estos nuevos retos y exigencias de la universidad de masas. En concreto, el sistema universitario debe encontrar la forma de hacer frente tanto a la demanda creciente de formación superior generalizada en amplias capas de la población como a la irrenunciable vocación de excelencia cultural, científica y tecnológica que debe caracterizar a las universidades.

Pensamos que cualquier vía para dar una respuesta adecuada a estos retos debe tener en cuenta los siguientes criterios:

- 1. Diversificación y especialización de las universidades.** La mejor forma de hacer frente a una variedad creciente de demandas y de niveles de exigencia es a través de una diferenciación de las universidades de manera que cada una pueda encontrar su propio perfil de especialización. Podría resumirse este criterio en una frase: **cada universidad debe aspirar a alcanzar el máximo nivel de excelencia en su propio perfil de especialización**, pero manteniendo un nivel aceptable de calidad en todas las funciones que desempeña.
- 2. Competitividad y calidad.** Para que un sistema universitario diversificado funcione adecuadamente y responda eficazmente a la expectativas sociales debe alentarse la competencia entre las universidades. Para ello es esencial suprimir las barreras administrativas o estructurales que impiden o restringen la movilidad de estudiantes y profesores. Y debe diseñarse **un sistema de financiación pública de las universidades que facilite la competencia entre ellas y premie la calidad**.



3. Coordinación y gestión eficaz. Las administraciones responsables del sistema universitario deben coordinar sus actuaciones asumiendo el carácter complementario del sistema, no sólo en el contexto de cada comunidad autónoma, sino también entre diferentes comunidades y en el conjunto de España, sin olvidar la creciente imbricación de sistema universitario español en el contexto europeo. Por otra parte, es preciso dotar a las universidades de los instrumentos organizativos que sean necesarios para que, sin menoscabo de su autonomía, puedan realizar una gestión eficaz de los recursos que la sociedad pone a su disposición y obtener de ellos el máximo rendimiento en la satisfacción de las necesidades sociales.

Muchas de las medidas que se proponen en este informe deben entenderse desde esta perspectiva: se asume como una realidad el modelo de universidad de masas, como modelo general del sistema universitario español, y se opta por la diversificación, la competitividad, la mejora de la calidad, la coordinación de políticas y la gestión eficaz y responsable como principios guía para facilitar la adaptación del sistema a la

variedad de demandas sociales que tienen que afrontar las instituciones universitarias.

El informe incorpora un modelo de financiación de las universidades que no sólo se limita a prever un **aumento sustancial de los recursos** que la sociedad española dedica a la educación superior, sino también una **nueva forma de distribuir esos recursos** y, en cierta medida, también de administrarlos. La idea central del modelo de financiación que se propone se podría formular así: **hay que dedicar más recursos a la educación universitaria para que los recursos que se dedican se puedan gastar mejor**.

Estos principios constituyen el trasfondo básico y el motivo de inspiración de este informe. En el Capítulo II se presenta un modelo de desarrollo cuantitativo del sistema universitario; en el Capítulo III se hace una estimación de las necesidades de financiación; en el Capítulo IV se establece un modelo de asignación de recursos a las universidades públicas; en el Capítulo V se diseñan las bases de una política de ayudas a los estudiantes, y en el Capítulo VI se proponen un conjunto de reformas institucionales que se consideran esenciales para lograr los objetivos que incorpora el modelo.

II. PREVISIONES DE CRECIMIENTO DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

En este capítulo se consideran los factores que influirán en el crecimiento del sistema universitario español en los próximos diez años, se propone un modelo de crecimiento que se considera realista y razonable y se señalan algunas actuaciones que deben llevarse a cabo para garantizar que se cumplan las previsiones.

1. Factores que influyen en el crecimiento del sistema universitario

La dimensión de un sistema universitario se mide fundamentalmente en términos del número de estudiantes que forman parte de él. Por lo tanto depende del número de estudiantes que entran en la universidad y del tiempo que permanecen en ella. Estas dos variables, estudiantes de nuevo ingreso y permanencia en la universidad, son por lo tanto esenciales para cualquier proyección que se quiera hacer del futuro desarrollo del sistema universitario. Ahora bien, la evolución de estas variables depende de múltiples factores sociales, económicos, culturales e institucionales, cuyo comportamiento es difícil predecir.

En concreto, el nuevo ingreso, es decir, el número de estudiantes que cada año ingresan por primera vez en la universidad, suponiendo que no haya restricciones en la oferta, está condicionado por los siguientes factores:

1. Población con la edad mínima necesaria para acceder al primer curso de estudios universitarios y con un nivel de formación académica adecuado. En España la edad teórica de entrada en la universidad son los 18 años y el nivel de estudios que se requiere es haber cursado COU o FPII.
2. Población con edad superior a la mínima necesaria y con requisitos académicos adecuados. En España, para este grupo de población los requisitos académicos pueden cumplirse también a través de la prueba específica para mayores de 25 años. Además hay que incluir aquí la posibilidad de ingreso en el primer curso de una carrera universitaria de adultos que

tienen otras titulaciones académicas, por ejemplo otras titulaciones universitarias o equivalente.

3. Demanda efectiva de formación superior por parte de los dos grupos de población. Esta demanda a su vez está condicionada por factores sociales, culturales y económicos e institucionales. Por ejemplo: el nivel de empleo juvenil y adulto, el coste de oportunidad de la enseñanza superior para el alumno, las expectativas de promoción social y económica, el prestigio social de las titulaciones universitarias, las oportunidades de vías alternativas para completar la formación, etc.

El tiempo de permanencia en la universidad depende también de múltiples factores:

1. Duración mínima de los estudios universitarios.
2. Distribución de los alumnos universitarios entre estudios de diferente duración mínima.
3. Duración real media de los estudios universitarios de cada tipo, la cual a su vez depende del nivel de retraso académico medio y de las tasas de abandono de los estudios.

Dada la diversidad y complejidad de los factores que influyen en el desarrollo del sistema universitario, no es fácil hacer proyecciones fiables para el futuro. Las simples extrapolaciones de las tendencias observadas tienen escaso valor predictivo. Sin embargo, sobre muchos de los factores que entran en juego es posible actuar directa o indirectamente, de manera que se incrementen las probabilidades de conseguir determinados objetivos que se consideren razonables y realizables. La referencia a otros países de similares características puede ayudar a determinar esos objetivos.

Tabla 1
Indicadores de escolarización en enseñanza superior

	E1	E2	E3	E4
Alemania	2,87	8,6	27,5	44,5
Bélgica	2,77	7,3	22,4	48,4
Dinamarca	2,78	8,6	33,2	38
España	3,14	8	31,2	40,8
Francia	3,02	8,3	39	44,4
Grecia	1,94		35,4	
Irlanda	2,57	5,3		33,8
Italia	2,52	7,1		*
Luxemburgo	0,26			
Países Bajos	3,22	8,2		35,7
Portugal	1,8	4	19,7	35,2
Reino Unido	2,19	4,6	26,1	27,7
Posición España	2.^º	5.^º	4.^º	4.^º

E1: Número de estudiantes matriculados en enseñanza superior por cada 100 habitantes (elaborado a partir de datos de EUROSTAT para 1991).

E2: Número de estudiantes matriculados en enseñanza superior por cada 100 personas de la población de 5 a 29 años (OCDE 1991).

E3: Número de estudiantes matriculados en enseñanza superior por cada 100 personas de la cohorte de edad correspondiente (OCDE 1991).

E4: Número de estudiantes que se matrículan en primer curso de estudios superiores por cada 100 personas en la edad correspondiente (OCDE 1991).

2. Previsiones de crecimiento

La pregunta que debemos hacer no es qué va a suceder en el sistema universitario español, sino más bien qué se considera razonable que suceda, dada la situación actual y la de los países de nuestro entorno.

El número de universitarios en España, en relación con los diferentes indicadores demográficos que se pueden utilizar para estimar la tasa de escolarización, está ya situado en la banda alta de los países de la UE [Tabla 1]. Desde este punto de vista podría pensarse que no es deseable que continúe creciendo y que, por lo tanto, deberían arbitrarse políticas que tendieran a desincentivar el crecimiento del sistema universitario. Sin embargo, hay que tomar en consideración varias circunstancias para matizar esta primera impresión.

En primer lugar, en el contexto de la Unión europea, parece probable y deseable que siga creciendo la demanda de cualificaciones superiores. El informe IRDAC sobre la insuficiencia de cualificaciones en Europa pone de manifiesto que «a pesar de las tendencias demográficas debe mantenerse e incluso incrementarse la oferta de personas altamente cualificadas en Europa». En el mismo sentido el *Memorándum sobre la Enseñanza Superior* de la Comunidad Europea subraya que «la población de la Comunidad Europea está envejeciendo y reduciéndose y el mercado de trabajo necesita más gente con conocimientos y capacidades de alto nivel para sostener una economía en expansión basada en el conocimiento. La influencia de la ciencia y la tecnología y los efectos de la competencia mundial tienen como consecuencia la necesidad de una mayor participación en la enseñanza superior y el perfeccionamiento profesional, y de un intenso esfuerzo de elevación y actualización de los conocimientos y capacidades de la fuerza de trabajo existente».

En segundo lugar, España todavía tiene un déficit considerable de titulados superiores [Tabla 2]. Ello se debe, en parte, a que el crecimiento del sistema universitario, aunque muy intenso, se ha producido a partir de una base mucho más baja que la del resto de países industrializados.

En tercer lugar, la duración prevista de algunas carreras en España viene siendo tradicionalmente más larga que en otros países. La existencia de carreras cortas de 3 años debería contribuir a equilibrar la situación; pero la proporción de estudiantes que estudian estas carreras es baja (en torno a un 30%, aunque con tendencia a aumentar).

En cuarto lugar, en la elevada tasa bruta de escolarización de España (columna E3 de la Tabla 1) influye el bajo nivel de rendimiento académico, que hace aumentar el tiempo de permanencia

efectiva de los alumnos en la universidad. En efecto, aunque no existen datos homogéneos que permitan comparar, de forma fiable, el rendimiento académico en sistemas universitarios con estructuras muy diferentes, los datos de que se dispone indican que la situación de las universidades españolas no se puede considerar satisfactoria. La duración media de las carreras es de 1 a 2 años mayor que la duración teórica y el número de estudiantes que terminan con éxito sus estudios apenas supera el 50%.

En consecuencia, y teniendo en cuenta las circunstancias específicas que se dan en España, proponemos un modelo de desarrollo del sistema universitario basado en las siguientes hipótesis:

1. Debido a la evolución demográfica, la población en edad teórica de entrar en la universidad alcanza un pico en los años 1996-97, para descender después de forma significativa.
2. La implantación de la enseñanza obligatoria hasta los 16 años y el desarrollo de las enseñanzas secundarias previstas en la LOGSE va aumentar el nivel de la demanda potencial de estudios postsecundarios en la población de la edad teórica de entrada a la universidad (18 años).
3. No es previsible que una variación drástica de las condiciones del mercado de trabajo o de otros factores de carácter social y cultural hagan disminuir el nivel de demanda efectiva de estudios superiores al finalizar los estudios secundarios.
4. El desarrollo económico y la progresiva modernización de la sociedad española contribuirán también a que aumente la demanda efectiva de estudios universitarios en el resto de demandantes potenciales.

Tabla 2

Porcentaje de la población de 25 a 64 años con estudios superiores

	Superior No Universitaria	Total Enseñanza Superior
Alemania	11	22
Bélgica	10	20
Dinamarca	6	19
España		10
Francia	5	15
Irlanda	8	16
Italia		6
Países Bajos	13	19
Portugal	1	4
Reino Unido	7	17
Posición España		8

5. El desarrollo de una Formación Profesional Superior no universitaria (FPS) prevista en la LOGSE permitirá que una parte de los demandantes de enseñanza postsecundaria, sobre todo del primer grupo (18 años), se dirija hacia este tipo de enseñanza superior no universitaria.
6. Algunas modificaciones en la estructura de la enseñanza universitaria (duración mínima de los estudios, distribución del alumnado en carreras de ciclo corto y ciclo largo), de la calidad de la enseñanza y de la eficiencia del sistema (índices de abandono y retraso) puede incidir significativamente en el número total de alumnos presentes en el sistema universitario.

Estas ideas se pueden ejemplificar en las siguientes hipótesis cuantitativas incorporadas a los gráficos 2-4, que no deben entenderse como predicciones, sino tan sólo como una

representación aproximada de las tendencias que caracterizarían el desarrollo del sistema universitario, según el modelo propuesto:

- Tasa específica de escolarización de la población de 18 años: pasará en 10 años del 20% actual al 50%. Sin embargo, esta tasa se distribuye de la siguiente forma: 20% se dirige hacia la nueva FPS y 30% ingresa en la universidad [Gráfico 2].
- El número total de alumnos que ingresan por primera vez cada año en una carrera universitaria mantendrá una relación con los alumnos de nuevo ingreso de 18 años similar a la actual 2,5 /1 [Gráfico 3].
- La duración media de los estudios universitarios disminuirá progresivamente a partir de los cursos 1997-98 como consecuencia de los siguientes factores: reducción de la duración mínima de los estudios de ciclo largo (como consecuencia de la reforma de los planes de estudio); aumento de la proporción de estudiantes matriculados en estudios de ciclo corto (inducida por la evolución de la oferta y la flexibilidad de los currículos); aumento del rendimiento académico como consecuencia de una mejora de la calidad del sistema. Esto se traduce en una disminución de la ratio Matrícula Total / Matrícula Nuevo Ingreso (factor de permanencia) que pasa del valor actual 4,5 a 3,6 [Gráfico 3].

Gráfico 2

Estudiantes universitarios de 18 años y población total de la misma edad

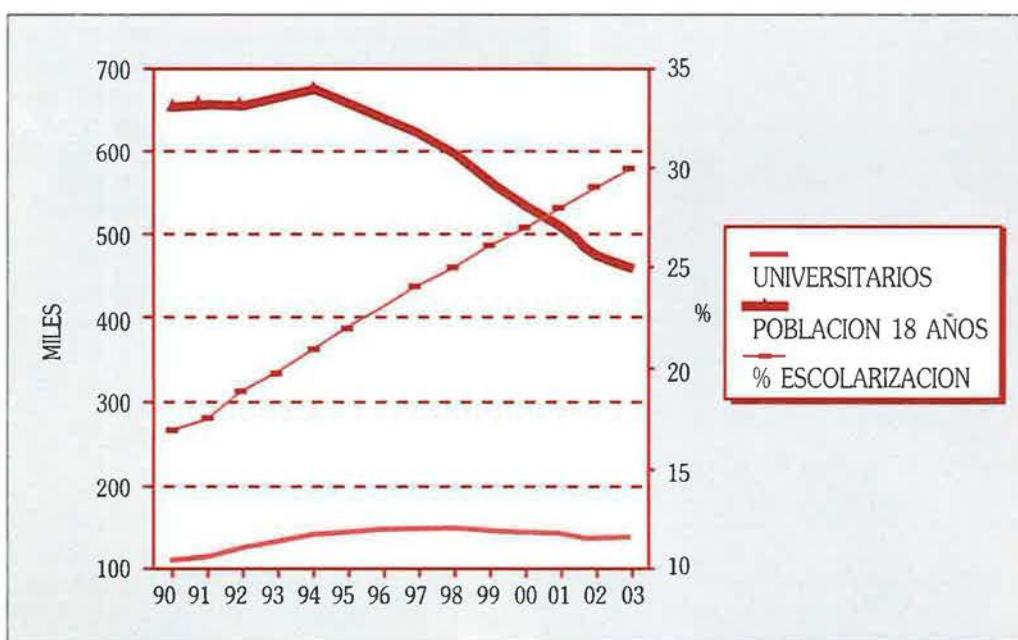
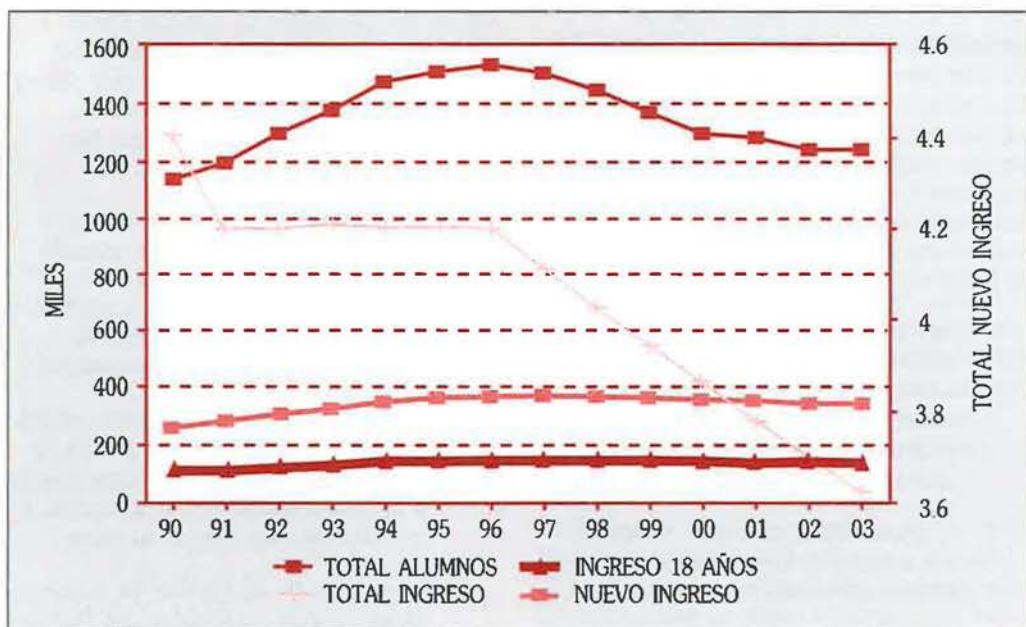
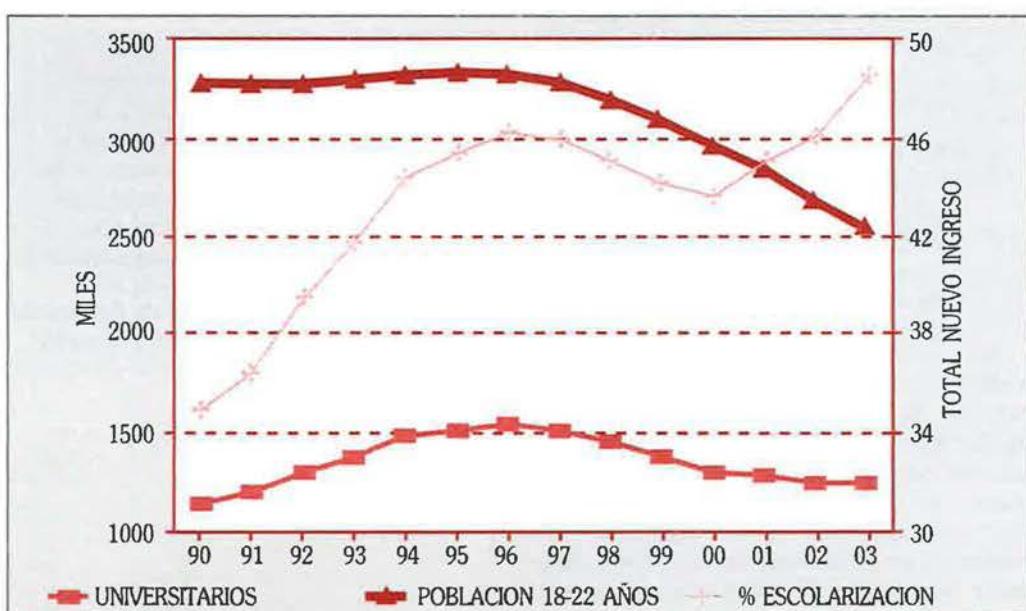


Gráfico 3
Matrícula total, nuevo ingreso y factor de permanencia



- Si se cumplen todas estas condiciones, el número total de estudiantes universitarios alcanzaría un pico cercano a 1.600.000 estudiantes en los cursos 96-98 para disminuir posteriormente hasta llegar en el curso 2003-04 a una matrícula similar a la del curso 1992-93, en torno 1.2 millones de estudiantes. La tasa bruta de escolarización seguirá ascendiendo hasta aproximarse al 50% al final del período [Gráfico 4].

Gráfico 4
Población de 18 a 22 años, matrícula total y tasa bruta de escolarización universitaria



En resumen, el modelo que proponemos supone que seguirá aumentando la demanda de estudios universitarios. Como consecuencia, el número total de estudiantes universitarios seguirá creciendo durante unos años, para luego disminuir ligeramente hasta alcanzar una cierta estabilidad al cabo de diez años, debido a dos factores: la disminución de la población en edad de entrar al sistema universitario y el aumento de calidad y rendimiento del sistema.



3. Actuaciones

Este modelo es especialmente sensible a los factores que afectan al tiempo medio de permanencia de los estudiantes en la universidad. Por otra parte, es en este terreno donde más eficazmente se puede intervenir en el desarrollo del sistema a través de medidas políticas que pueden contribuir a aumentar su calidad y su rendimiento. Hay, en efecto, varios factores que contribuyen a aumentar el tiempo de permanencia de los estudiantes en la universidad de forma innecesaria:

1. La estructura temporal de las carreras universitarias, es decir, la excesiva duración mínima de algunas carreras y el desequilibrio de la oferta de carreras de ciclo largo y de ciclo corto a favor de las primeras.
2. El elevado índice de retraso académico, que aumenta la duración real de los estudios universitarios.

Por lo que se refiere a la estructura temporal de las carreras, hay dos tipos de actuaciones que pueden contribuir a mejorar la situación:

1. Se debe continuar la reforma de los planes de estudio aplicando con rigor la normativa vigente para evitar una inflación de créditos y de carreras de duración superior a los cuatro años.
2. Una adecuada programación de la oferta de enseñanzas universitarias debe potenciar las carreras de ciclo corto (3 años) especialmente aquellas que tienen un mayor atractivo, desde el punto de vista del empleo.

Las actuaciones para mejorar el rendimiento académico son más complejas, pero no menos esenciales. En primer lugar, debe considerarse que la mejora del rendimiento académico es un indicador esencial del aumento de la calidad del sistema: por consiguiente, estamos ante un objetivo prioritario para todo el programa de financiación de las universidades. En general, cabe asumir [ver Capítulos III y IV de este informe] que

un modelo adecuado de financiación debe contribuir decisivamente a la mejora del rendimiento académico. Pero hay además otras actuaciones que pueden ser decisivas a este respecto y que no dependen enteramente del volumen de recursos financieros que se ponga a disposición de las universidades o de los estudiantes. Consideramos, en concreto, tres actuaciones prioritarias:

1. El desarrollo de programas e incentivos para mejorar la calidad: de la actividad docente de los profesores, de los contenidos de los programas académicos y de los procedimientos y criterios de evaluación académica de los estudiantes.
2. El establecimiento y cumplimiento estricto, en cada universidad, de unas normas de permanencia que limiten de forma objetiva y rigurosa el tiempo que se le concede a un estudiante para finalizar su carrera.
3. La introducción de reformas en el diseño de los currícula universitarios que faciliten la movilidad intercurricular y la salida temprana del sistema, con un adecuado reconocimiento académico, de aquellos alumnos que no logran completar la carrera que han iniciado.

El primer punto no requiere ninguna justificación. En este terreno hay un amplio margen de posibilidades de actuación y de mejora. Como se verá más adelante, en el modelo de financiación que proponemos se ha tenido en cuenta la necesidad de disponer de fondos específicamente orientados a estos objetivos. Por otra parte, algunas experiencias ya iniciadas indican que los resultados de estas actuaciones pueden ser muy positivos [Universidad Politécnica de Valencia, Universidad Politécnica de Cataluña].

El punto dos se limita a enfatizar la necesidad de que una obligación legal que deben cumplir todas las universidades se cumpla efectivamente y se aplique con rigor. Cabría añadir que, para dar mayor efectividad a esas normas, podría ser útil que existiera un patrón común de referencia al que pudieran adaptarse con cierta flexibilidad todas las universidades.

El punto tres merece un comentario específico. Uno de los factores que contribuyen a aumentar el tiempo de permanencia de los estudiantes con un elevado nivel de retraso académico está relacionado con las trabas que el sistema curricular de nuestras universidades pone a la reorientación de la trayectoria del alumno que encuentra dificultades difícilmente superables en la carrera iniciada. En la actualidad, un estudiante que inicia una carrera no tiene prácticamente más que dos opciones: o «aguanta» en el sistema el tiempo que sea necesario (o que le permitan las normas de permanencia) para terminar la carrera iniciada, o abandona después de varios años, sin ningún reconocimiento efectivo de la formación universitaria que durante ese tiempo haya adquirido. Hay dos tipos de medidas que pueden

mejorar la situación a este respecto. Por una parte, debería facilitarse, hasta un cierto límite, más generoso que el actual, la movilidad de los estudiantes entre distintas trayectorias curriculares. La reforma de los planes de estudio actualmente en marcha puede contribuir a ello, pero es necesario potenciar esta orientación: en la medida en que el número de materias comunes en los dos primeros cursos de diferentes carreras sea más elevado, más aumentarán las posibilidades de reorientación del estudiante hacia opciones con mayores probabilidades de éxito. Por otra parte, debería facilitarse la salida del sistema, en diferentes momentos de la trayectoria curricular, con un reconocimiento académico correspondiente a la formación efectivamente recibida. Hay aquí una disfunción del sistema académico en relación con el mercado laboral, que se debe corregir. De hecho, en el mercado de trabajo, tanto para el empleo público como para el privado, se da un reconocimiento de la realización de estudios universitarios parciales (en concreto para cierto número de empleos se pide



haber cursado tres años de estudios universitarios, aunque no se haya obtenido ningún diploma oficial). Con la actual estructura de las carreras universitarias sería fácil el reconocimiento de nuevos títulos de Diplomado Generalista en Humanidades, en Ciencias Sociales y en Ciencia y Tecnología a aquellos estudiantes que hayan cumplido, por ejemplo, la condición de haber cursado 180 créditos correspondientes a una o varias de las carreras de estas áreas de estudio, siempre que el conjunto total de los 180 créditos cumpliera determinadas condiciones. El establecimiento de estos títulos generalistas facilitaría el reconocimiento de la formación universitaria de los alumnos con menos posibilidades de concluir la carrera inicialmente elegida.

Además de este tipo de actuaciones prioritarias, sería conveniente también analizar otros factores que pueden estar influyendo en el rendimiento académico de los estudiantes, tanto con carácter general como con carácter específico, en determinadas carreras o en centros y universidades concretos. En relación con factores de carácter general, existe una discusión sobre la influencia que el vigente sistema de acceso a la universidad puede tener sobre el rendimiento de los estudiantes. Merecería la pena que se analizara con más detalle esta cuestión. Por otra parte, la puesta en marcha de un programa de evaluación institucional de las universidades debería aprovecharse para difundir en éstas una cultura de aprecio por la calidad, la eficiencia y la mejora continua de la enseñanza que sin duda redundará en un aumento del rendimiento global del sistema.

En resumen, el mantenimiento del crecimiento previsible del sistema dentro de los límites que se proponen requiere adoptar una serie de medidas que permitan disminuir el tiempo de permanencia de los estudiantes en la universidad: a) Potenciar la oferta de estudios de ciclo corto; b) reducir el tiempo mínimo de permanencia necesario para terminar las carreras de ciclo largo; c) aumentar el rendimiento medio de los alumnos mejorando la calidad de los profesores, de los programas académicos y de los procedimientos de evaluación; d) establecer normas de permanencia estrictas; e) facilitar la movilidad intercurricular durante los dos primeros cursos de las carreras universitarias; f) facilitar la salida temprana del sistema con el reconocimiento de diplomaturas generalistas y con mecanismos de convalidación que permitan una incorporación a programas de Formación Profesional Superior. Por otra parte, debería estudiarse con más detalle la incidencia sobre el rendimiento académico del actual sistema de acceso a la universidad, así como impulsar la evaluación institucional de las universidades para mejorar su calidad.

III. OBJETIVOS DE FINANCIACION

Se hace una estimación de las necesidades de financiación del sistema universitario español para los próximos diez años, asumiendo como objetivo no sólo la cobertura prevista de la demanda de estudios superiores, sino también un aumento considerable de la calidad de la oferta de enseñanza universitaria, y tomando como referencia los niveles alcanzados por los países de la OCDE.

1. Financiación y calidad de la enseñanza universitaria

No existe un procedimiento universalmente aceptado para calcular el coste teórico ideal de la enseñanza universitaria ni hay tampoco unanimidad entre los expertos sobre las diversas alternativas que en teoría pueden diseñarse para financiar la universidad. No cabe duda, sin embargo, de que la suma total de recursos que se necesitan para financiar un sistema universitario dependen de la **extensión** del sistema, del nivel de **calidad** que se quiera conseguir para el mismo y de la **eficiencia** con que se usen los recursos disponibles para cubrir sendos **objetivos** (extensión y calidad). Por otra parte, cualquier modelo de financiación que se adopte deberá pronunciarse sobre dos tipos de cuestiones: **origen** de los fondos (especialmente la distribución de la financiación entre sector público y sector privado) y **estructura del gasto** (gasto corriente, de inversiones, de ayudas a los estudiantes, etc.).

En este capítulo se hace una estimación de las necesidades de financiación del sistema universitario español para los próximos diez años, tomando como referencia el modelo de crecimiento expuesto en el capítulo anterior y los valores medios de financiación de la enseñanza superior de los países de la OCDE en 1991 (último año para el que se dispone de datos suficientes) tanto en porcentaje del PIB (que indica el esfuerzo global que un país realiza en enseñanza universitaria) como en términos del gasto total por alumno (que se puede tomar como un indicador del nivel de calidad alcanzable por la enseñanza universitaria). Se exponen además los rasgos generales de un modelo de financiación (una determinada combinación de las

fuentes de financiación y de la estructura general del gasto en enseñanza universitaria, que se desarrollará en el siguiente capítulo) que se considera coherente con la situación de partida y los objetivos que proponemos. Se supone, por lo tanto, que el objetivo de convergencia con los países más desarrollados en la financiación de la enseñanza universitaria es asumible, es decir, conveniente y factible. Como en seguida veremos, esto implica que, en los próximos años, el esfuerzo de financiación que debe realizar España debe seguir creciendo.

La situación económica actual no es seguramente la más apropiada para plantear la necesidad de un esfuerzo importante en la financiación de la universidad, orientado principalmente a garantizar una mayor calidad del sistema, y no sólo la cobertura de la demanda con los niveles de calidad ya alcanzados. Conviene, sin embargo, tener en cuenta desde ahora que las opciones realmente disponibles son más limitadas de lo que podría parecer en principio. Como hemos expuesto en el capítulo anterior, el modelo de crecimiento del sistema universitario del que partimos requiere, para su cumplimiento, que se desarrolle paralelamente la Formación Profesional Superior y que se logre una disminución significativa del tiempo de permanencia real de los estudiantes en la universidad. Para conseguir este objetivo hemos propuesto varias medidas encaminadas a lograr un mejor rendimiento académico y, por lo tanto, un nivel más alto de calidad en el conjunto de la enseñanza universitaria. Para ello se requiere no sólo gestionar mejor los recursos disponibles, sino también disponer de recursos adicionales.

El gráfico 5 representa la desviación que se produciría, respecto al modelo de crecimiento

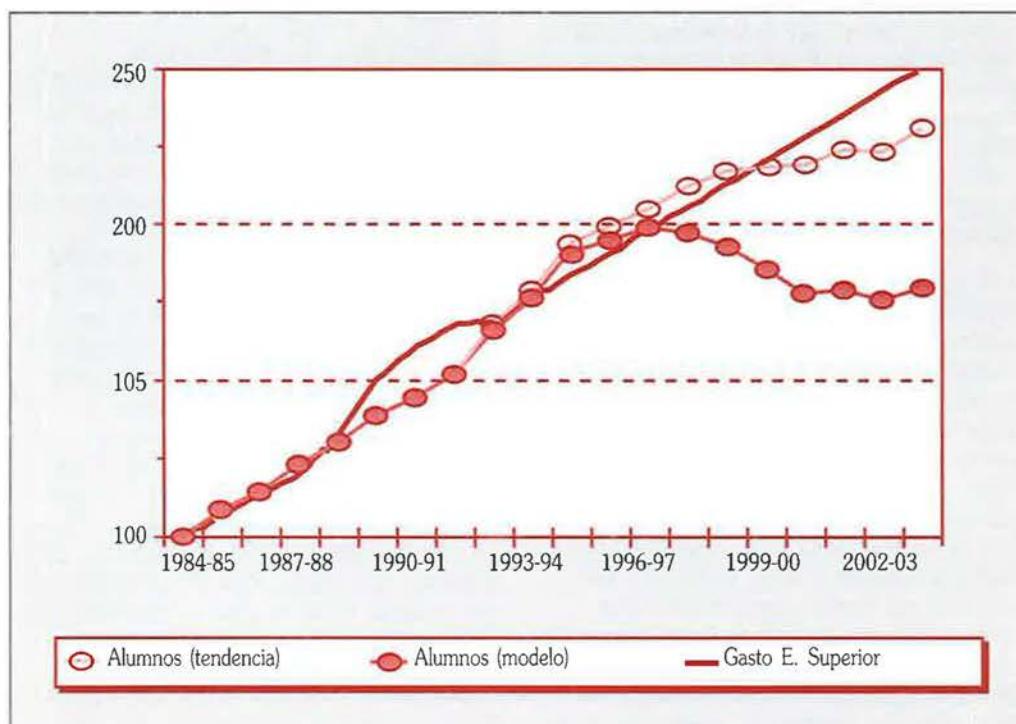


propuesto, si no se desarrollara la FPS ni se produjera una disminución de lo que hemos llamado el factor de permanencia, es decir, de la ratio Matrícula Total / Matrícula de Nuevo Ingreso. El resultado se obtiene extrapolando la tendencia actual de crecimiento de la demanda de estudios universitarios. Al final del período tendríamos en el sistema unos 800.000 alumnos más de los previstos en el modelo. Para poder financiar un sistema universitario de esas dimensiones, con el mismo nivel de gasto por alumno que en 1993, se requeriría un incremento del gasto en enseñanza superior que sobrepasaría el 1,5% del PIB en el año 2004. De manera que sólo caben en realidad tres opciones:

1. Limitar la entrada al sistema universitario.

Gráfico 5

Crecimiento del número de alumnos y de la financiación de la Enseñanza Superior.
Tendencia actual y modelo propuesto



2. Invertir más recursos en atender la demanda creciente de enseñanza universitaria con el mismo o inferior nivel de rendimiento (de calidad) que ahora (más gasto total, más alumnos en el sistema y el mismo o ligeramente inferior gasto por alumno).
3. Invertir más recursos en desarrollar la Formación Profesional Superior y en aumentar la calidad del sistema universitario (más gasto por alumno), de tal manera que se pueda atender al mismo número de demandantes iniciales con un mayor nivel de rendimiento y por lo tanto con tiempo inferior de permanencia real en la universidad.

Descartada la primera opción, por los motivos expuestos en el capítulo anterior (importancia estratégica de la formación de capital humano), parece que lo único razonable es optar por la tercera.

Para mantener el crecimiento del sistema universitario dentro de los límites razonables que proponemos, es preciso inyectar más recursos económicos y orientar estos recursos al desarrollo de la Formación Profesional Superior y a la mejora de la calidad y del rendimiento de la enseñanza universitaria. Las opciones son: o aumentar ahora los recursos para mejorar la calidad o afrontar las consecuencias sociales y económicas de un crecimiento descontrolado del sistema.

2. Situación de partida y objetivos a diez años

A pesar de este crecimiento de los recursos destinados a la enseñanza superior, el esfuerzo que realiza España es todavía insuficiente, si se

compara con el de otros países desarrollados. En la tabla 3 se resumen los principales indicadores disponibles. Como puede observarse, en 1991 los indicadores de gasto por alumno para España representan 3/5 de la media de los países la OCDE, mientras el gasto total de la enseñanza superior representa 2/3.

Esta situación no puede considerarse satisfactoria para España. Un objetivo plausible y no excesivamente ambicioso sería alcanzar en 10 años (año 2003) una posición equivalente a la media de los países de la OCDE en 1991. Esto implica un incremento del 50% de los fondos dedicados a enseñanza superior.

Es lógico preguntarse de dónde han de salir esos fondos, o dicho con más precisión, cómo debe repartirse entre el sector público y el sector privado el esfuerzo de financiación que se necesita. Como es sabido, existen a este respecto posiciones contrapuestas entre los economistas y toda una gama de modelos diferentes entre los países. Además se trata de una cuestión donde los argumentos técnicos se mezclan fácilmente con los ideológicos y donde es difícil deslindar las

Tabla 3
Indicadores de gasto en enseñanza superior de algunos países de la OCDE (1991)

	Gasto total en Educación Superior (% PIB)	Gasto por alumno % PIB per cápita
Estados Unidos	2,40	62
Canadá	2,60	54
Australia	2,00	66
Bélgica		36
Dinamarca	1,30	44
Francia		32
Alemania (RF)	0,90	33
Irlanda	1,40	61
Holanda	1,70	57
España	1,00	31
Finlandia	1,40	43
Suecia	1,20	53
Media países OCDE	1,50	50

Fuente: OCDE, 1993

cuestiones relativas a la eficiencia y las que se refieren a la equidad en la asignación de recursos.

Los principales argumentos a favor de una política que tienda a aumentar la participación del sector privado en la financiación de la enseñanza superior son éstos:

1. La formación superior constituye un bien que se traduce a medio plazo en una mejora de las expectativas de empleo y de renta del individuo que accede a ella. Por consiguiente, es lógico que sean los individuos que se van a beneficiar de esa formación quienes la financien.
2. La financiación privada de la enseñanza superior introduce elementos de competitividad en el sistema que, en principio, deben traducirse en una asignación más racional de recursos y en un aumento del rendimiento y de la calidad

Frente a estos argumentos, los defensores de la financiación pública de la enseñanza superior pueden esgrimir los siguientes:

1. La existencia de un sistema de enseñanza superior de calidad no sólo es de interés para los individuos que se benefician directamente de ella, sino para la sociedad en su conjunto. Sin embargo, los mecanismos de mercado no son adecuados para garantizar una asignación adecuada de recursos en campos como la investigación y la formación superior, cuyo rendimiento económico es inseguro y a largo plazo.
2. La financiación pública permite asegurar la igualdad entre quienes desean acceder a la enseñanza superior y reúnen los requisitos de mérito y capacidad para ello.

En la práctica, apenas existen modelos puros de financiación pública o privada, sino diferentes proporciones de participación de ambos sectores. Entre los países de la OCDE, la financiación pública de la enseñanza superior en 1991 variaba

desde el 40% en el caso de Japón hasta el 100% en los casos de Dinamarca y la República Federal de Alemania; el valor medio para toda la OCDE es del 84%. España se sitúa en este caso cerca de la media con un 81% de la financiación pública de la enseñanza superior (en 1993).

La estimación que ofrecemos de las necesidades de financiación de la enseñanza superior en España se basa en las siguientes consideraciones:

1. En un plazo razonable de diez años, España debe hacer un esfuerzo para aproximar su nivel de gasto en enseñanza superior a la media de los países desarrollados.
2. El crecimiento del gasto debe ser mucho mayor en el sector de enseñanza superior

Tabla 4
Objetivos de financiación de la Enseñanza Superior en porcentaje del PIB

	España 1993	Objeto 2004	Crecimiento		
			Diferencia 2004-1993	% 1993 *	% Media anual
Enseñanza Universitaria					
Gasto Total	0,91	1,31	0,40	43,88	3,36 %
Gasto Público	0,72	1,02	0,30	41,91	3,23 %
Gasto Privado	0,19	0,29	0,10	51,24	3,83 %
% Gasto Privado / Gasto Total	21 %	22 %	1 %		
Enseñanza No Universitaria					
Gasto Total	0,10	0,19	0,09	93,13	6,17 %
Gasto Público	0,09	0,18	0,09	101,07	6,56 %
Gasto Privado	0,01	0,01	0,00	5,8	
% Gasto Privado / Gasto Total	9 %	5 %	-4 %		
Enseñanza Superior					
Gasto Total	1,01	1,50	0,49	48,68	3,67 %
Gasto Público	0,81	1,20	0,39	48,46	3,66 %
Gasto Privado	0,20	0,30	0,10	48,85	3,68 %
% Gasto Privado / Gasto Total	20 %	20 %	0 %		

* Calculados sobre el PIB en miles de millones de pesetas constantes de 1993.

no universitaria, donde se parte prácticamente de cero, que en el universitario.

3. La relación global entre financiación pública y financiación privada debe mantenerse próxima a los valores actuales, aunque la financiación pública debe tener un mayor peso relativo en la enseñanza superior no universitaria.

Con este criterio se ha construido la Tabla 4, donde se compara la estructura general del gasto en enseñanza superior en España en 1993 y los objetivos propuestos para el año 2003.

Según esta propuesta, el gasto total deberá aumentar casi un 50% (suponiendo un PIB constante), hasta alcanzar 1,5% del PIB. El crecimiento más fuerte (93%) se produce en la FPS no universitaria, dado que parte de niveles mínimos, mientras que el gasto en universidades crece cerca del 44%. La distribución del gasto entre sector público y sector privado se mantiene globalmente en las mismas proporciones que tiene en la actualidad (80% de gasto público). Sin embargo, aumenta ligeramente el peso de la financiación privada en la universidad, que pasa del 21% al 22% y se limita a un 5% en la enseñanza superior no universitaria. En conjunto, el incremento de recursos es equivalente al que se representa en el Gráfico 5, es decir, el mismo que habría de producirse para atender la explosión incontrolada de la demanda de estudios universitarios si nos limitáramos a esperar simplemente que continúe la tendencia actual.

Por lo que se refiere a la enseñanza universitaria, para alcanzar el objetivo previsto en el curso 2003-04, se requiere una tasa de crecimiento anual del 3,36% (en pesetas constantes de 1993), que será algo inferior (3,23%) para la financiación pública y algo superior (3,83%) para la financiación privada. Si tenemos en cuenta que la tasa media de crecimiento del gasto público en enseñanza superior ha sido del 9,22% durante los últimos 8 años, no parece que los objetivos que se proponen para el próximo decenio sean imposibles de alcanzar.



La financiación de la enseñanza superior en España ha aumentado en los últimos años de forma considerable, hasta alcanzar el 1,01% del PIB. No obstante, debería plantearse como un objetivo razonable el alcanzar en 10 años el 1,5% del PIB para acercarse al nivel medio de los países desarrollados. Este crecimiento debe hacerse manteniendo básicamente la distribución actual del origen de los fondos (80% fondos públicos, 20% fondos privados).

3. Estructura de la financiación del sistema universitario

No basta con señalar unos objetivos globales de financiación. Ya hemos indicado que el incremento del rendimiento y de la calidad del sistema universitario es el factor más sensible del modelo que estamos proponiendo. Y sobre este factor puede tener una influencia decisiva no sólo el monto total de los recursos financieros, sino también la estructura de la financiación, tanto en origen como en destino.

Aceptado el carácter mixto y predominantemente público de la financiación de la universidad que proponemos, todavía caben múltiples variantes en la distribución final de los recursos. Una opción extrema podría consistir en diseñar un sistema dual de universidades públicas completamente financiadas con fondos públicos y de universidades privadas exclusivamente financiadas con fondos privados. En el otro extremo sería teóricamente posible diseñar un sistema público único con financiación mixta y sin universidades privadas. El sistema español está lejos de ambos extremos. Existen de hecho universidades privadas, y aunque por el momento su peso en el conjunto del sistema es escaso, cabe prever que aumente en los próximos años. Por otra parte, la opción por un sistema dual exigiría un aumento del gasto público para suplir la aportación actual de fondos privados a las

universidades públicas (principalmente a través de las matrículas que pagan los alumnos) que difícilmente se vería compensado por un trasvase de estudiantes hacia las instituciones privadas (tanto por el previsible aumento del coste de los estudios como por la escasez de la oferta de plazas en las universidades privadas). En realidad, los efectos más probables de la opción por un sistema dual en España serían el deterioro efectivo de la financiación del sistema público y la imposibilidad de satisfacer, con un nivel adecuado de calidad, una buena parte de la demanda social de estudios universitarios. Parece por consiguiente que lo más razonable es apostar por un sistema mixto no dual y aprovechar el margen de maniobra que permite el incremento previsto de fondos públicos y privados para mejorar el rendimiento global del sistema.

Dos puntos son especialmente relevantes a este respecto: la proporción de fondos públicos que se destinan a ayudas directas a los estudiantes y la proporción de fondos privados (matrículas de los estudiantes) que se destinan a financiar las universidades públicas. En la tabla se exponen los datos correspondientes al año 1993 y la estructura que proponemos para la distribución de la financiación universitaria en el año 2004. La propuesta se basa en los siguientes criterios:

1. Dentro de los márgenes del modelo mixto no dual, el incremento de la contribución del estudiante a la financiación de sus estudios en las universidades públicas es un factor positivo para mejorar el rendimiento académico, tanto por su incidencia en la motivación del propio estudiante cuanto por sus repercusiones en el funcionamiento de la institución.
2. Las ayudas públicas directas a los estudiantes no sólo se justifican por razones de equidad, sino también por razones de eficiencia: un adecuado sistema de ayudas individuales al estudio que tenga en cuenta tanto requisitos académicos como económicos y sociales, es en general más justo y más eficiente que un sistema de subvenciones indirectas y generalizadas vía presupuesto de las universidades.

Como puede observarse en la Tabla 5, el modelo supone un cambio drástico en la asignación de los recursos públicos. Estos crecen en total un 42%, pero las ayudas directas a los estudiantes crecen casi el 200% y pasan de representar el 0,08% del PIB al 0,25 %, es decir, que triplican su valor, mientras que el gasto público en las universidades sólo crece el 21%. Por el contrario, los fondos privados aumentan en total el 51%, especialmente los que se producen fuera de las universidades públicas (91%), y los ingresos propios de las universidades públicas (58%), mientras la aportación de fondos privados a través del pago de matrículas en las universidades públicas crece el 38%.

Este esquema de distribución del gasto universitario debe tomarse sólo como una referencia orientadora para la toma de decisiones. Con los datos de que se dispone actualmente no es posible establecer con más precisión el posible comportamiento de algunas de las variables que intervienen en el esquema. Un caso claro es el capítulo «Otros Ingresos de las Universidades Públicas». Para ser precisos, se trata de un epígrafe que incluye tanto fondos de origen

privado (contratos con empresas, prestación de servicios complementarios a los estudiantes, etc.) como de origen público (contratos entidades locales, etc.). En algunas universidades es posible que los porcentajes de financiación por estas vías sean significativamente más altos que los que proponemos; pero para el conjunto del sistema no hay datos suficientemente fiables y hemos preferido ser cautelosos.

Otro punto de incertidumbre en el esquema que proponemos es el relativo a la importancia y previsible crecimiento de las universidades privadas. Formalmente el peso de éstas en el conjunto del sistema todavía es, como decimos, muy escaso. No obstante, existe de hecho un sector privado vinculado a las universidades públicas a través de centros adscritos cuya importancia en la financiación del sistema en su conjunto puede ser mayor de la que reflejan los datos contables.

En resumen, en los próximos años la enseñanza superior va a necesitar un incremento importante de recursos económicos hasta alcanzar un nivel de gasto del 1,5% del PIB, equivalente a la media de los países desarrollados. Parte de este incremento debe emplearse en el desarrollo de la Formación Profesional Superior no universitaria. El resto debe orientarse a mejorar la financiación de las universidades y sobre todo a mejorar las ayudas directas a los estudiantes. Los objetivos que se proponen en el modelo se pueden cubrir con una tasa de crecimiento anual del gasto universitario de entre el 3% y el 4%. Al final del período el sistema en su conjunto habrá aumentado sus recursos más de un 40% y las ayudas públicas a los estudiantes habrán aumentado un 200%.

Tabla 5

Estructura de la financiación universitaria en 1993 y propuesta para 2004 en porcentaje del PIB y en pesetas constantes de 1993

	Año 1993			Objetivo 2003			% Variación
	% PIB	MMPTS	%	% PIB	MMPTS	%	
Fondos Públicos							
Gastos en las Universidades Públicas*	0,64	387	70 %	0,77	468	59 %	21 %
Programas de Ayudas a los Estudiantes	0,08	51	9 %	0,25	152	19 %	198 %
Total Fondos Públicos	0,72	438	79 %	1,02	621	78 %	42 %
Fondos Privados							
Matrículas en Univ. Públicas	0,12	76	14 %	0,17	105	13 %	38 %
Otros Ingresos de las Univ. Públicas**	0,03	19	3 %	0,05	30	4 %	58 %
Gastos en el sistema Privado***	0,04	22	4 %	0,07	42	5 %	91 %
Total Fondos Privados	0,19	117	21 %	0,29	177	22 %	51 %
Total Gasto en Enseñanza Universitaria	0,91	555	100 %	1,31	798	100 %	44 %

* Incluye transferencias a las U. Públicas (excluidos fondos para programas de I + D) e ingresos patrimoniales y financieros de éstas y gastos realizados directamente por las Administraciones Públicas.

** Ingresos por ventas de bienes y servicios, excluidas las matrículas que pagan los estudiantes.

*** Estimados a partir de la encuesta de presupuestos familiares.

IV. CRITERIOS PARA ASIGNACION DE RECURSOS A LAS UNIVERSIDADES PUBLICAS

En este capítulo se establecen criterios y objetivos para la asignación de recursos a las Universidades Públicas, acordes con las previsiones de financiación. Se propone un incremento de la autofinanciación de las universidades públicas y la introducción de la financiación por contratos-programa. Además se propone un procedimiento para el cálculo de la financiación básica de las universidades y para la determinación de los precios de matrícula.

1. Objetivos y criterios generales

Las Universidades Públicas constituyen en la actualidad la parte más importante del sistema universitario español; por consiguiente, su financiación constituye el núcleo más importante de todo el modelo de financiación del sistema universitario. La propuesta que se presenta en este capítulo se articula en torno a los siguientes elementos fundamentales:

1. Determinación del tamaño del sector público universitario.
2. Definición de la estructura tipo del presupuesto de ingresos de las Universidades Públicas.
3. Definición de la estructura tipo del presupuesto de gastos de las Universidades Públicas.
4. Definición criterios para el cálculo de la financiación pública de las Universidades.
5. Definición de criterios para determinar los precios de matrícula en las Universidades Públicas.

La metodología que seguimos, al igual que en los capítulos anteriores, consiste en proponer unos criterios generales, fijar unos objetivos a cubrir en el horizonte temporal de 10 años, coherentes con esos criterios, e indicar un conjunto de medidas que deben adoptarse para que el modelo pueda aplicarse efectivamente.

Los criterios fundamentales a los que responde el modelo que proponemos son los siguientes:

1. **Importancia del sector público.** El conjunto de las Universidades Públicas debe seguir constituyendo la parte más importante del sistema universitario español.
2. **Autofinanciación de las Universidades Públicas.** La parte más importante de la financiación debe provenir de fondos públicos, pero debe crecer el peso de la autofinanciación de las universidades.
3. **Financiación de la calidad.** El aumento de recursos que se prevé en el modelo debe ir dirigido a financiar un aumento de calidad, no la mera ampliación cuantitativa del sistema público.
4. **Financiación competitiva.** Es preciso introducir en la financiación pública elementos competitivos entre las universidades que sirvan para incentivar la eficiencia en la asignación interna de recursos y la eficacia en su gestión.

2. Las dimensiones del sistema público

El tamaño del sistema universitario público está en buena medida predeterminado por las propuestas anteriores (Capítulos II y III). El modelo que estamos desarrollando supone que las Universidades Públicas seguirán teniendo el mismo peso relativo en el conjunto del sistema universitario español, aunque disminuirá el porcentaje de su financiación con fondos públicos. [Tabla 6].





En el año 1993 el presupuesto conjunto de todas las Universidades Públicas puede estimarse equivalente al 0,82% del PIB (incluyendo transferencias por costes de matrícula de los becarios y los gastos que realiza directamente la administración pública, pero excluyendo la financiación de la investigación universitaria), lo que representa un 90% del gasto total en enseñanza universitaria. El modelo que proponemos supone que los presupuestos de las Universidades Públicas deben llegar al 1,02% del PIB, lo que representará el 78% del total de gasto en enseñanza universitaria. Esta variación se debe fundamentalmente al aumento del capítulo de ayudas a los estudiantes. El crecimiento de los recursos disponibles para las Universidades Públicas será por lo tanto equivalente al 0,20% del PIB.

El objetivo del modelo de financiación es garantizar que este incremento de los recursos disponibles redunde en una mejora sustancial de las Universidades Públicas, siguiendo los criterios expuestos en el apartado anterior.

Tabla 6
Peso de la financiación de las Universidades Públicas (en % PIB)

Año 1993				
	Financiación en Origen			
	Pública	Privada	Total	%
Presupuesto Universidades Públicas*	0,67	0,15	0,82	90 %
Sector Privado Universitario		0,04	0,04	4 %
Ayudas a Estudiantes (excluidas becas de matrícula)	0,05		0,05	6 %
Total	0,72	0,19	0,91	100 %
%	79 %	21 %	100 %	
Objetivo para el año 2004				
	Financiación en Origen			
	Pública	Privada	Total	%
Presupuesto Universidades Públicas*	0,8	0,22	1,02	78 %
Sector Privado Universitario		0,07	0,07	5 %
Ayudas a Estudiantes (excluidas becas de matrícula)	0,22		0,22	17 %
Total	1,02	0,29	1,31	100 %
%	78 %	22 %	100 %	

* Incluye gastos realizados directamente por las Administraciones Públicas.

3. Criterios para determinar la estructura del presupuesto

Algunos elementos de la estructura del presupuesto de ingresos y gastos de las universidades son especialmente relevantes para una política orientada a la calidad. Destacaremos los siguientes:

1. Gastos Corrientes y de Inversiones.

Un sistema en expansión como lo es actualmente el español se caracteriza por un peso importante del capítulo de gasto en inversiones. Sin embargo, con vistas a los próximos años, debemos tener en cuenta la estabilización del sistema universitario español. Esto significa que en principio debe preverse un aumento relativo del gasto corriente respecto al gasto total. En 1991 el gasto corriente en los países de la OCDE era, por término medio, el 89% del presupuesto de las universidades. En España en 1992 era el 76%.

2. Gastos de personal y otros gastos corrientes.

Supuesto un nivel adecuado de las retribuciones individuales del personal académico y del PAS (Personal de Administración y Servicios) de las Universidades, el capítulo de Gastos de Personal se relaciona directamente con la cantidad de recursos humanos de que disponen las Universidades. Se puede valorar su importancia a través de las ratio Alumnos/Profesores y PAS/Profesores. Por otra parte, el capítulo de Otros Gastos Corrientes indica el nivel de recursos materiales de que disponen las Universidades para desempeñar sus funciones. En 1991, en el conjunto de países de la OCDE que proporcionaban esa información [Anuario de la UNESCO, 1993], había de media 15 alumnos por profesor universitario, mientras que en España había 20. Por otra parte, los gastos de personal representaban en las Universidades el 62% del gasto corriente, mientras en España equivalían al 86%.

3. **La autofinanciación de las Universidades Públicas:** porcentaje de fondos que las Universidades captan como resultado de su actividad. Las fuentes principales de captación de recursos son: la matrículas que pagan los estudiantes por sus estudios, los fondos que las universidades obtienen por prestación de otros servicios y los ingresos de origen patrimonial y financiero. Dentro de ciertas condiciones que permitan una competencia efectiva entre las universidades, el aumento de la autofinanciación puede asociarse, en principio, a un aumento de la calidad del servicio universitario.
4. **La financiación pública por programas.** En la actualidad la financiación pública de las universidades españolas se ha visto arrastrada por el aumento de la demanda y se ha venido haciendo con criterios casi exclusivamente incrementalistas. La financiación por programas supone que la Administración

fija objetivos y ofrece financiación competitiva a las universidades en función de los programas que éstas se comprometan a realizar para conseguir esos objetivos.

El modelo que proponemos para la asignación de recursos a las universidades se basa en estos criterios y se puede caracterizar, en síntesis, por los siguientes elementos, referidos a la situación de las universidades públicas en el horizonte del año 2004:

1. Aumenta la importancia de los gastos corrientes.
2. Aumenta el peso de los gastos de funcionamiento en relación con los de personal.
3. Aumenta la ratio Alumnos/Profesor.
4. Aumenta la autofinanciación de las Universidades Públicas, tanto por las matrículas de los estudiantes como por otros ingresos, aunque éstos crecen relativamente más que aquéllas.
5. Se introducen nuevas fórmulas de financiación pública de las universidades que incorporan incentivos a la calidad y a la competencia entre las Universidades Públicas.

En los apartados siguientes se presenta un resumen del presupuesto agregado del conjunto de las Universidades Públicas para el año 2004 que responde a todos estos criterios. Se indican también los valores correspondientes a 1992, último año del que se disponía de datos fiables en el momento de redactar este informe¹. Los valores correspondientes al año 2004 están expresados en pesetas de 1993, y se han calculado suponiendo un PIB constante, al igual que se hizo en las tablas del capítulo anterior. La columna «Claves» se ha introducido para facilitar la identificación de los conceptos en otras tablas.

El modelo de presupuesto sólo debe entenderse como un objetivo promedio a alcanzar para el conjunto del sistema. Que se logre o no, depende de las políticas de financiación que cada

Tabla 7
Presupuesto de ingresos

	Claves	MM ptas*		Variación de 1992 a 2004		Estructura	
		1992	2004	Difer.	%	1992	2004
Total		469	623	154	33 %	100 %	100 %
1. Venta de bienes y servicios		80	135	55	69 %	17 %	22 %
1.1. Matrículas de Estudiantes	A	69	105	36	52 %	15 %	17 %
1.2. Otros Ingresos	B	11	30	19	173 %	2 %	5 %
2. Transferencias corrientes		279	410	131	47 %	59 %	66 %
2.1. Financiación Básica **	C	267	314	47	18 %	57 %	50 %
2.2. Contratos Programa	D	0	77	77	0		12 %
2.3. Becas de Matrículas	E	12	19	7	58 %	3 %	3 %
3. Transferencias de capital **	F	84	42	-42	-50 %	18 %	7 %
4. Otros ingresos patrimoniales y financieros	G	26	35	9	35 %	6 %	6 %

* Ejercicio 2004 en MMptas de 1993.
** Se contabilizan como transferencias los gastos realizados directamente por las administraciones públicas.

administración lleve efectivamente a cabo y de la coordinación entre ellas, como veremos más adelante.

4. Estructura del presupuesto de ingresos

La tabla 7 recoge los valores más significativos del presupuesto de ingresos para el año 2004 y su comparación con la estructura de 1992 para el conjunto de las Universidades Públicas. La variación más significativa se refiere a los ingresos propios de las universidades por venta de bienes y servicios.

Para estimar la **autofinanciación** de las Universidades Públicas (Tabla 8) deben sumarse los ingresos por ventas de bienes y servicios, los de matrículas de becarios, cuyo importe es transferido por las administraciones a las universidades, y el capítulo de otros ingresos patrimoniales y financieros, que constituyen fondos propios de las universidades. En conjunto, la autofinanciación de las Universidades Públicas representará, según el modelo, el 30% del presupuesto de ingresos, 5 puntos más que en

1992. Los ingresos por matrículas pasan del 17% al 20% y las ventas de otros bienes y servicios del 8% al 11%.

En relación con las **transferencias corrientes** la novedad más importante es la distinción entre transferencias para la **financiación básica** y transferencias para **contratos-programa**.

Se entiende que la **financiación pública básica** debe contribuir significativamente a cubrir los gastos de funcionamiento de las Universidades, de manera que puedan llevar a cabo sus actividades de docencia con un nivel de calidad aceptable. Teniendo en cuenta que el modelo está diseñado para ser efectivo en el año 2004, se propone un aumento del 18% respecto al nivel de financiación básica que el sistema tenía en 1992. Esto hace que el peso de la financiación pública básica en el conjunto del presupuesto disminuya (50%) en relación con la situación actual (57%). Sin embargo, se introduce un nuevo concepto de financiación pública de las universidades a través de contratos-programa, al que se dedican todos los fondos añadidos en el capítulo general de transferencias corrientes. Esto permitirá a las administraciones diseñar objetivos de desarrollo y de calidad del sistema universitario, ofreciendo a las universidades fondos complementarios para financiar programas orientados a esos objetivos. Estos fondos para contratos-programa supondrán un 12% del presupuesto total de las Universidades Públicas y deberían diseñarse de modo que las universidades accedan a ellos en régimen de competencia. Una parte de estos fondos debería orientarse a la consecución de objetivos de interés general para todo el sistema universitario español, que habrán de definirse a través de los órganos de coordinación, como veremos más adelante (Capítulo 5).

Por último, el modelo supone un menor peso relativo de las transferencias de capital, que pasan del 18% al 7% del total. La reducción se debe a la menor importancia que los gastos de

Tabla 8
Indicadores del presupuesto de las universidades públicas

	Claves	MM ptas*		Variación de 1992 a 2004		Estructura	
		1992	2004	Difer.	%	1992	2004
Gasto Total	A...G	469	623	154	33 %	100 %	100 %
Total Matrículas	A+E	81	124	43	53 %	17 %	20 %
Total otros ing. propios de las Univs.	B+G	37	65	28	76 %	8 %	10 %
Total autofinanciación de las Univs. Públ.	A+E+B+G	118	189	71	60 %	25 %	30 %
Transferencias corr. a las Univ.**	C+D	267	391	124	46 %	57 %	63 %
Total transferencias a las Univs. Públ.**	C+D+F	351	433	82	23 %	75 %	70 %

* Ejercicio 2004 en MMptas de 1993.

** Se contabilizan como transferencias los gastos realizados directamente por las administraciones públicas.

¹ Esto hace que los valores de las columnas «Variación de 1992 a 2004» sean diferentes de los que aparecen en tablas anteriores, en las que el año de partida era 1993. No obstante, estas diferencias no afectan significativamente a la comparación de la estructura general del presupuesto.

inversiones tendrán al final del período que estamos considerando.

5. La estructura del presupuesto de gastos

La tabla 9 presenta la estructura general del presupuesto de gastos de las universidades prevista para el año 2004 en comparación con la que tenían en 1992.

Como puede observarse, aumentan significativamente los gastos corrientes (56% respecto a 1992) mientras disminuyen en

términos absolutos los gastos de capital. En consecuencia, el peso relativo de los gastos corrientes pasa del 76% del presupuesto al 89%, valor semejante al de los sistemas universitarios de otros países de la OCDE.

Por otra parte, los gastos de personal crecen el 38% frente al resto de los gastos corrientes que crecen 162%. El resultado es que los gastos de personal pasan del 85% al 75% del total de gastos corrientes. De esta forma se consigue un amplio margen de maniobra para mejorar los recursos humanos de las universidades públicas, la ratio Alumnos/Profesores y el gasto corriente por profesor. En la tabla 10 se resumen las mejoras que se pueden obtener en estos indicadores bajo la doble hipótesis de mantener constante o incrementar el gasto de personal por profesor. Bajo la hipótesis A se supone que no varía la estructura de costes del personal. En ese caso la plantilla podría aumentar un 38% (más de 20.000 profesores nuevos) y se obtendría una ratio de 15 alumnos por profesor. La hipótesis B, más realista, supone que, como consecuencia de la mejora en la calidad y la productividad del profesorado, se produce un incremento del 12% en los gastos de personal por profesor, con lo que la plantilla podría aumentar un 24% (unos 15.000 profesores nuevos) y se obtendría una ratio de 16,6 alumnos por profesor. En ambos casos mejora sustancialmente (entre el 98% y el 111%) el gasto corriente por profesor.

Tabla 9
Presupuesto de gastos

	Claves	MM ptas*		Variación de 1992 a 2004		Estructura			
		1992	2004	Difer.	%	1992	2004		
Total		469	623	154	33 %	100 %		100 %	
1. Gastos corrientes		356	556	200	56 %	76 %	100 %	89 %	100 %
1.1. Remuneraciones de personal	H	303	417	114	38 %	65 %	85 %	67 %	75 %
1.2. Otros gastos corrientes	I	53	139	86	162 %	11 %	15 %	22 %	25 %
2. Gastos de capital		113	67	-46	-41 %	24 %		11 %	
2.1. Inversiones reales	J	110	62	-48	-44 %	23 %		10 %	
2.2. Otros gastos de capital	K	3	5	1,4	47 %	1 %		1 %	

* Ejercicio 2004 en MMptas de 1993.

Tabla 10
Gastos de Personal y Ratio Alumnos/Profesores

	Claves	Año 1992	Año 2004*		% Variación de 1992 a 2004	
			A	B	A	B
Profesores (miles)		60	83	74,5	38 %	24 %
Gastos de personal en MMptas	H	303	417	417	38 %	38 %
Gasto de personal / Profesor en Mptas		5	5	5,6	0 %	12 %
Alum. / Prof.		20	15	16,6	-25 %	-17 %
Gastos corrientes / Profesor (Mptas)		0,88	1,67	1,86	90 %	111 %

* Ejercicio 2004 en MMptas de 1993.

6. Criterios para la financiación básica de las Universidades y para la determinación de los precios de matrícula

Las administraciones públicas tienen la responsabilidad de proveer los fondos necesarios para el funcionamiento de las universidades en el ámbito de sus competencias. Esta responsabilidad es al mismo tiempo uno de los instrumentos más importantes de que disponen para definir su política universitaria. En relación con los objetivos que se diseñan en el presente plan para el conjunto del sistema universitario español, la forma como cada administración ejercite esa responsabilidad es también decisiva para que tales objetivos sean



efectivamente alcanzables. Es obvio, sin embargo, que unos objetivos globales, compartidos por todas las administraciones, pueden alcanzarse a través de vías diferentes y pueden ser compatibles con diferentes objetivos específicos de cada Comunidad Autónoma en el ámbito de sus competencias. La cuestión que debe plantearse en este contexto no es por lo tanto la de definir un procedimiento único para la determinación de la financiación básica de cada universidad, sino más bien la de establecer algunos principios que deberían tenerse en cuenta para que las respectivas políticas de cada administración sean compatibles con los objetivos globales compartidos por todas. Por otra parte, la determinación de los precios de matrícula que deben pagar los estudiantes en las universidades públicas requiere un acuerdo de la Comisión de Coordinación del Consejo de Universidades y tiene unas repercusiones no despreciables sobre la financiación.

1. El cálculo de la financiación básica

En la actualidad existe una considerable variedad de procedimientos de cálculo de la subvención pública para financiar los gastos corrientes de las universidades, aunque la mayoría coinciden en considerar como factores determinantes el número total de alumnos matriculados y la plantilla teórica de profesorado por cada carrera. Estos criterios conducen de hecho a una política de financiación universitaria fundamentalmente incrementalista, que garantiza

hasta cierto punto la cobertura de las necesidades básicas, pero es poco adecuada para introducir criterios de calidad, de rendimiento y de satisfacción cualificada de las demandas sociales. Recientemente se han puesto en marcha, en varias comunidades autónomas, planes de financiación a medio plazo que incorporan fórmulas innovadoras para el cálculo de las necesidades financieras de sus respectivas universidades. Los criterios que se exponen a continuación están inspirados en algunas de estas iniciativas y se consideran coherentes con los objetivos generales del modelo de financiación que proponemos.

1. Financiación mixta de los gastos básicos de funcionamiento

Se supone que el objetivo de la Financiación Pública Básica es cubrir una parte significativa de los **gastos básicos de funcionamiento** de una universidad, calculados en función de las titulaciones de carácter oficial (de ciclo corto o largo) que ésta imparte. El cálculo de las necesidades de financiación debe hacerse teniendo en cuenta que una parte de estas necesidades básicas será cubierta por los precios de matrícula y por otros ingresos propios de las universidades. Por otra parte, no deben confundirse las necesidades básicas de funcionamiento con el total de los gastos corrientes de las universidades, ya que éstas pueden acceder también a la financiación de gastos de personal y otros gastos corrientes a través de contratos programados.

En la tabla 11 se resumen los valores **promedio** que se prevén en el plan de financiación para el conjunto del sistema: al final del período la financiación de los gastos que se consideran básicos constituirá el 86% del total de los gastos de funcionamiento. De ellos, la financiación pública cubrirá el 67%, las matrículas de los estudiantes el 27% y el 9% restante deberá ser cubierto por ingresos propios de las universidades.

2. Aproximación al coste real

Es conveniente que la estimación de las necesidades de financiación pública básica se haga

Tabla 11
Estructura de la financiación de los gastos de funcionamiento

	Claves	MMptas		Variación 1992-2004		Estructura		
		1992	2004	Difer.	%	1992	2004	
Financiación Pública Básica	C	267	314	47	18 %	75 %	56 %	64 %
Matrículas	A+E	81	124	43	53 %	23 %	22 %	27 %
Otros Ingresos (parte)	B+G (parte)	8	43	33	413 %	2 %	7 %	9 %
Total Financiación Básica	C+A+E+B+G (parte)	356	479	123	35 %	100 %	86 %	100 %
Contratos Programa	D	0	77	77	C	0 %	14 %	
Total Financiación Gastos de Financ.	H+I	356	556	200	56 %	100 %	100 %	



teniendo en cuenta una estimación realista del coste efectivo de las enseñanzas que se imparten. Con la nueva estructura de los planes de estudio universitarios la unidad de cálculo más adecuada para estimar el coste de la enseñanza universitaria es el crédito. El componente fundamental del coste de un crédito docente es el coste del profesorado. A partir de él se puede estimar el coste total mediante coeficientes que permitan cubrir los gastos de personal no docente y otros gastos corrientes, para lo que se puede tomar como referencia la estructura del presupuesto de gasto promedio que hemos planteado como objetivo global.

Hay varios factores que introducen una gran dispersión en los costes reales de cada titulación universitaria:

- 1. La estructura de la plantilla de profesorado.** Esta varía considerablemente entre las diferentes universidades y, dentro de la misma universidad, entre las diferentes titulaciones. Para calcular las necesidades de financiación básica debería partirse de la plantilla efectiva de cada universidad y utilizar la financiación por contratos-programa para incentivar la adaptación de la plantilla a un modelo que se considere óptimo en cada caso (proporción de doctores, de profesores ordinarios, etc.).
- 2. La diferente carga lectiva en créditos que tiene cada titulación.** Para evitar la excesiva dispersión en este punto podría establecerse como **límite superior** de créditos financiables para los diferentes tipos de titulaciones el máximo **normal** previsto en el Decreto de 1994, que modifica el Decreto de Directrices Generales, incentivando a las universidades que superen ese límite a que utilicen recursos propios o acudan a contratos-programa competitivos para financiar el exceso de carga lectiva.
- 3. El porcentaje de materias optativas que incluye cada plan de estudios.** También en este caso debería establecerse un límite superior para el cálculo de la

financiación básica, al objeto de evitar una excesiva dispersión.

4. El diferente coste de los créditos según el grado de experimentalidad. La forma más adecuada de calcular el coste asociado a los diferentes niveles de experimentalidad consiste en aplicar este concepto solamente a los créditos prácticos y clínicos, y estimar el grado de experimentalidad en función de las horas/profesor que requieren las prácticas de las diferentes materias, según el número máximo de alumnos que se pueden atender en las respectivas clases prácticas. En la actualidad existe una gran dispersión de los criterios que se aplican a este respecto, aunque las universidades en las que se utiliza algún criterio de diferenciación de costes en función de la experimentalidad coinciden en aplicarlo generalmente a las diferentes titulaciones o carreras, en vez de a las materias individuales de cada plan de estudios. Esto introduce distorsiones en la estimación de los costes reales y sobre todo induce ineficiencias en la distribución interna de recursos en las universidades: una misma materia, a cargo de un mismo departamento, recibe diferente consideración según se imparta en una u otra facultad, por lo que en unos casos puede resultar financiada en exceso y en otros en defecto.

3. Incentivos al rendimiento y a la eficiencia en la asignación de recursos

La financiación pública debe introducir elementos que incentiven a las universidades a mejorar el rendimiento académico y la eficiencia en la asignación interna de recursos. Varios factores deben tomarse en consideración a este respecto:

- 1. Alumnos financierables.** Se debe tomar como unidad el «alumno equivalente a tiempo completo», en función de la carga



lectiva anual de cada carrera, no el número total de alumnos que se matriculan en cualquier número de créditos.

- 2. Factor de rendimiento.** Bien sea mediante el cálculo de la financiación básica, o bien a través de contratos programa, se deben introducir elementos de penalización o recompensa en función de objetivos estándar de rendimiento académico en cada titulación.
- 3. Economías y deseconomías de escala.** Deben introducirse coeficientes correctores en el cálculo de la financiación básica que moderen las economías de escala (concentración de alumnos por profesor en las clases teóricas) y compensen las deseconomías de escala (titulaciones con pocos alumnos por curso).
- 4. Adaptación a la demanda.** Puede facilitarse la adaptación de la oferta de enseñanzas universitarias a la demanda efectiva si se introducen incentivos de financiación en función del nivel de satisfacción de la demanda de estudios en primera opción por parte de los alumnos de nuevo ingreso.
- 5. Optimización de recursos humanos.** Puede incentivarse incrementando la financiación básica de una titulación en función del número de créditos que comparte con otras (según como se establezca, puede ser equivalente a otros incentivos relacionados con las economías de escala conseguidas entre varias titulaciones).
- 6. Financiación de costes específicos** derivados de circunstancias propias de determinadas universidades o titulaciones, como la enseñanza bilingüe, la dispersión de los centros, etc.

2. La determinación de los precios de matrícula

Un elemento de coordinación importante para el conjunto del sistema universitario es la

determinación de los precios de matrícula que deben pagar los estudiantes universitarios. Aunque se trata de una competencia propia de cada administración, la ley establece que éstos se moverán dentro de los límites que fije la Comisión de Coordinación del Consejo de Universidades.

Durante los últimos años esta competencia de la Comisión de Coordinación se ha venido ejerciendo mediante la autorización de subidas relacionadas con el IPC y con los incrementos experimentados por la financiación pública en el ámbito territorial de cada administración con competencias. Este procedimiento, junto con la diversidad de planes de estudio y de criterios de experimentalidad que se ha producido, ha dado como resultado una gran dispersión en los precios efectivos de las matrículas que deben pagar los estudiantes.

Un cierto nivel de diferenciación en los precios de matrícula en el conjunto del sistema universitario español no sólo es inevitable, sino también conveniente, en la medida en que introduce elementos de diversificación y competencia entre las universidades y amplía el margen de maniobra para el diseño de políticas universitarias específicas en el ámbito de competencias de cada administración. Sin embargo, resulta conveniente que la dispersión de los precios de matrícula para una misma titulación se mantenga dentro de ciertos límites, al objeto de preservar la cohesión mínima imprescindible para el conjunto del sistema universitario y garantizar los objetivos globales de financiación.

De acuerdo con el modelo que estamos proponiendo, la contribución de los precios de matrícula a la financiación de la universidad pública debe representar al final del período un 20% del gasto total de las universidades y un 27% de los gastos básicos de funcionamiento, lo que significa un crecimiento del 53% en 11 años (tasa media 3,9% anual). Por consiguiente, el acuerdo que cada año adopta la Comisión de Coordinación del Consejo de Universidades para fijar los precios de matrícula deberá garantizar que su crecimiento sea coherente con los objetivos globales de financiación, y que no se

produzca una dispersión excesiva en torno a los valores promedio. Para ello el acuerdo debería basarse en los mismos criterios expuestos para la financiación básica, aunque referidos a carreras y costes estándar o promedio e incluyendo unos márgenes de variabilidad, actualizables en función de la dispersión que se vaya produciendo en el sistema.

7. La financiación por contratos programa

A diferencia de la financiación pública básica, la figura de los contratos-programa permite que las Administraciones definan objetivos prioritarios y financien programas presentados por las universidades para conseguir esos objetivos.

Se pueden prever tres grandes tipos de objetivos a financiar a través de los contratos-programa: adaptación de la oferta de enseñanzas universitarias a la demanda social, desarrollo de los estudios de tercer ciclo y programas de mejora de la calidad de la docencia.

1. Adaptación de la oferta de enseñanzas

Las universidades actuales se ven sometidas a una presión constante de adaptación de su oferta de estudios a las nuevas demandas y necesidades sociales. En España esta presión se está experimentando de forma especialmente aguda en la actualidad, debido al proceso de adaptación de los planes de estudio y de introducción de nuevas titulaciones que la reforma ha puesto en marcha. Pero el fenómeno no es coyuntural y debe preverse que continuará en el futuro. Un indicador claro de las necesidades de adaptación de la oferta es la elevada dispersión existente actualmente en las notas de corte que se requieren para acceder a las distintas carreras universitarias.

En los criterios propuestos para el cálculo de la financiación básica ya se han previsto incentivos, que premian la satisfacción de las primeras preferencias de los estudiantes para que las universidades se esfuerzen por adaptar su oferta a la demanda social. Pero no es razonable

esperar que esos incentivos sean suficientes para financiar el coste de reestructuraciones de gran alcance. Aunque, en ocasiones, la introducción de una nueva carrera puede hacerse mediante la mera reorganización de los recursos humanos y materiales existentes, en general no cabe esperar que el proceso se pueda hacer siempre a coste cero.

Una parte de los fondos previstos para financiar contratos-programa deberá dedicarse a financiar este tipo de actuaciones: introducción de nuevas carreras, reconversión y adaptación de planes de estudio, ampliación de la oferta en determinadas carreras con elevada demanda, etc. En ocasiones estos programas deberán ir asociados a programas de inversiones que permitan mejorar la disponibilidad de infraestructuras y adaptar las existentes.

2. Desarrollo del tercer ciclo

Uno de los déficit del sistema universitario español es el escaso desarrollo de los estudios de tercer ciclo. En la actualidad el número de alumnos matriculados en estudios de doctorado apenas supera el 5% del total.

En la financiación básica el tercer ciclo no se considera explícitamente y se asume que una parte de la dedicación del profesorado y de los gastos de funcionamiento se emplean en este nivel de la docencia universitaria. Sin embargo, para potenciar el desarrollo del tercer ciclo se necesitarán recursos adicionales explícitamente dirigidos a este fin. Algunas experiencias ya en marcha podrían incluirse en este programa.

Por otra parte, podría pensarse también en la financiación parcial de determinados programas de postgrado que se consideren de interés general.

3. Incentivos a la calidad de la docencia

Uno de los objetivos fundamentales del modelo de financiación es mejorar la calidad y el rendimiento de la docencia universitaria. En el cálculo de la financiación básica también se introducen incentivos a la mejora del rendimiento



académico; pero a través de contratos programa se pueden financiar acciones específicas en esta dirección. Se contemplan al menos tres tipos de actuaciones principales:

- **Programas de mejora de la calidad docente:** diseño de nuevos programas y materiales de enseñanza, sistemas de evaluación de los alumnos, etc.
- **Programas de perfeccionamiento y reciclaje del profesorado:** financiación de años sabáticos, preparación para la docencia de nuevos programas, etc.
- **Programas de evaluación institucional de las universidades:** financiación de los procesos de evaluación y de los planes de actuación que se deriven de ellos, etc.

8. La financiación de inversiones

En los objetivos presupuestarios se ha reducido el peso relativo de las inversiones, aunque manteniendo un nivel alto (11% en el 2004). Hay tres factores que justifican el mantenimiento de un nivel de inversiones relativamente alto en el sistema público: la necesidad de completar las infraestructuras en las universidades nuevas, las necesidades de adaptación y ampliación en su caso de las infraestructuras existentes, y la necesidad de dotar adecuadamente los fondos de reposición y mantenimiento del inmovilizado material de las universidades.

El 25% de las universidades públicas actualmente existentes es de reciente creación. Por lo general estas universidades se han creado a partir de centros previamente existentes. Sin embargo, la transformación de estos centros en una universidad autónoma genera nuevas necesidades evidentes de infraestructura, no sólo para alojar la administración central de la universidad, sino sobre todo para completar la oferta de estudios y de actividades de investigación prevista en el momento de su creación.

Por lo demás, en el resto de las universidades también se producen déficit de infraestructuras

que hay que cubrir. Los estudios que se han realizado en la Secretaría General del Consejo de Universidades, para establecer los módulos objetivos de capacidad de los centros universitarios, previstos por la ley, ofrecen indicadores significativos. En resumen, si se toma como módulo de capacidad física de los espacios dedicados a la docencia la ratio 1.25 metros cuadrados por alumno, y se considera la suma de espacios disponibles en el conjunto del sistema, existe ya actualmente un superávit de capacidad. En términos reales, sin embargo es evidente que no se pueden sumar los metros cuadrados de todas las universidades ni de todos los centros de cada universidad. Dependiendo del nivel de desagregación que se utilice aparecen entonces necesidades claras de inversión en nuevos espacios docentes o de reconversión de parte de los actuales, especialmente en las áreas con más demanda y en algunas de las universidades y carreras más masificadas.

Por último, es preciso tener en cuenta que la acumulación de inversiones que se ha producido durante los últimos años conlleva un aumento inevitable de los fondos de reposición y mantenimiento que, en el horizonte de 10 años, pueden llegar a representar más que el total de fondos dedicados a inversiones nuevas.

Las inversiones pueden financiarse con fondos propios de las universidades o con fondos de la Administración. En el modelo se prevé una aportación significativa de los fondos propios. Para que ello sea factible deberían arbitrarse medidas que **incentiven la colaboración privada en la creación de infraestructuras universitarias**, especialmente a través de desgravaciones fiscales y apoyo a las actividades de mecenazgo. Otras medidas complementarias sobre la **fiscalidad de las universidades** (impuestos municipales, gestión de su patrimonio, etc.) podrían contribuir también a facilitar las inversiones de capital.

No obstante, es previsible que la mayor parte de las inversiones nuevas deban financiarse con cargo a las administraciones públicas. Una efectiva coordinación entre ellas, así como de cada administración con sus universidades, facilitaría la optimización de recursos. (Ver Capítulo 5).

V. PROGRAMA DE AYUDAS A LOS ESTUDIANTES

En este capítulo se propone un sistema de ayudas a los estudiantes consecuente con los objetivos de financiación y con los criterios de calidad que se han propuesto en los capítulos anteriores. El programa supone un incremento importante de los recursos dedicados a financiar los costes indirectos de los estudios universitarios, tanto a través de becas como mediante una nueva modalidad de préstamos al estudio.



El incremento del peso en el gasto público del programa de ayudas a los estudiantes es uno de los elementos centrales del modelo de financiación propuesto en el capítulo II de este informe. El crecimiento cuantitativo y las transformaciones cualitativas que se señalan en las páginas siguientes se corresponden con los criterios enunciados en la introducción (Cap. I), al analizar los retos de un modelo universitario de masas y con las previsiones de crecimiento de la universidad analizadas en el Capítulo I.

1. Evolución y situación actual del sistema de ayudas

El desarrollo de un programa de ayudas a los estudiantes se justifica por el principio de igualdad. Su racionalidad deriva de la necesidad de asegurar que por razones económicas nadie tenga que quedar al margen de la universidad.

Las exigencias del principio de igualdad de oportunidades pueden atenderse mediante opciones políticas diferentes:

1. Mediante la financiación pública de las instituciones universitarias cabe reducir a cero los costes directos que pudieran repercutirse vía precios de matrícula a los estudiantes y disminuir el gasto privado para financiar los costes indirectos mediante la expansión territorial del

sistema universitario y la subvención del precio de los bienes y servicios que consuman los estudiantes.

2. Alternativamente cabría incrementar hasta el coste real los precios de las matrículas y, mediante becas, subvencionar su cuantía a las familias con menor renta, e igualmente, mediante ayudas a las familias, financiar en todo o en parte los costes indirectos.

Ambas soluciones requieren un esfuerzo en el gasto público sustancialmente análogo y ninguna de ellas incide directamente sobre la calidad del sistema universitario.

La primera opción, próxima a los modelos ensayados en Europa, respondería a una lógica de intervención pública coherente con una fase de crecimiento acelerado de la universidad, en la que se pretenda sobre todo incrementar la escolarización universitaria. Pero resultaría inviable si se persiguiera ofrecer todos los estudios en todos los lugares con un grado de calidad aceptable. La segunda opción, próxima al modelo americano, abunda en un modelo dual, cuya generalización requeriría un volumen financiero que difícilmente podrían abordar las Administraciones Públicas.

En la práctica ninguna de ambas opciones es posible sin matizaciones. En España se ha desarrollado un sistema mixto con las siguientes características (ver tabla 12):

1. Los estudiantes contribuyen, mediante precios, a sufragar una parte significativa de los costes directos de la enseñanza y el programa de ayudas, mediante becas,

financia el pago de las matrículas a una parte cada vez más numerosa de estudiantes.

2. La acelerada expansión del sistema universitario ha disminuido considerablemente los costes indirectos de la mayoría de los estudiantes.
3. Una parte del programa de becas se orienta a financiar los costes indirectos de las familias con menos recursos económicos.
4. En los últimos años se ha producido un notable incremento de los recursos públicos destinados a becas para estudiantes universitarios, que han pasado de 0,04% del PIB en 1985 a un 0,08% en 1993. Como consecuencia, a pesar del aumento de la población universitaria, ha crecido también la proporción de estudiantes becarios desde un 10% en 1985 a un 17% en 1993.

De lo que se trata ahora es de potenciar el programa de ayudas a los estudiantes de acuerdo con los criterios y objetivos planteados en este informe para el conjunto del sistema universitario.

2. Objetivos del programa de ayudas

Al señalar los objetivos de financiación de la universidad (Cap. III) se ha indicado que se propugna un modelo mixto no dual en el que es muy importante la proporción de fondos públicos que se destinan a los programas de ayudas a los estudiantes y el peso de la contribución de éstos a la financiación de sus estudios.

La orientación de ambos elementos adquiere especial relevancia si se consideran a la luz de los objetivos generales propuestos para el desarrollo de la universidad, es decir, si se asocian a los criterios de diversificación, especialización, competitividad, coordinación y eficiencia en la gestión de las universidades.

El programa de ayudas, por tanto, no solo debe responder al principio de igualdad de oportunidades, sino también contribuir positivamente al incremento de la calidad, de forma coherente con la evolución de un modelo mixto no dual. En consecuencia, para su diseño deben tenerse en cuenta los siguientes criterios:

1. El incremento del precio de las matrículas requiere paralelamente un incremento de los recursos destinados a subvencionar el pago de las matrículas mediante becas a las familias con menor renta.
2. La cuantía de las ayudas a las familias con menor renta, para sufragar los gastos indirectos de la enseñanza universitaria, debe incrementarse significativamente manteniendo al menos el nivel de cobertura actual.
3. Aumentar la capacidad de opción del estudiante para iniciar y continuar sus estudios en la universidad de su preferencia contribuirá decisivamente a incentivar la competencia entre las universidades para ofrecer una enseñanza de calidad. Para ello no basta con facilitar administrativamente la movilidad de los estudiantes, sino que se requiere también financiar directamente los costes derivados de la movilidad.

Tabla 12

Gasto en becas de enseñanza superior (miles de millones de pesetas corrientes)

	Compensación tasas	Otras ayudas	TOTAL	% G. Becas sobre gasto público	Peso de las becas de tasas
1985	1,80	9,37	11,17	10,02	16,11
1986	3,47	11,87	15,34	10,84	22,62
1987	4,48	13,02	17,50	9,66	25,60
1988	9,36	19,35	28,71	12,99	32,60
1989	9,86	22,79	32,65	11,66	30,20
1990	10,88	29,39	40,27	11,01	27,02
1991	11,92	34,00	45,92	10,76	25,96
1992	11,64	36,75	48,39	10,09	24,05
1993	13,86	36,75	50,61	10,28	27,39

Fuente: Oficina de Planificación de MEC.

4. Desarrollar las reformas pedagógicas e institucionales que se señalan en este informe requiere trasladar la responsabilidad del coste de la enseñanza de las familias a los estudiantes, como instrumento de «profesionalización» de su actividad.
5. La diversificación de los sistemas de ayuda debe facilitar un amplio menú de opciones al estudiante, de forma que éste pueda encontrar la vía más apropiada para atender a su específica situación personal (condiciones de renta, de ubicación geográfica, vocacionales, académicas, etc.).

Teniendo en cuenta estos criterios, se propone un plan de ayudas a los estudiantes universitarios, cuyos objetivos principales son los siguientes:

1. **Garantizar la igualdad de oportunidades** en el acceso y en la continuidad de los estudios. La ampliación del acceso a la universidad a los grupos sociales con menos recursos requiere vías de financiación específicas, de carácter normativo, mediante becas condicionadas a los recursos económicos familiares, tanto para el pago de las matrículas como para la financiación de los costes indirectos de la enseñanza.
2. **Facilitar la movilidad** El programa de ayudas debe facilitar el rendimiento académico incrementando la financiación pública de los costes indirectos de la enseñanza y en especial de los derivados de la movilidad territorial, permitiendo que los estudiantes puedan efectivamente acceder y continuar con éxito en la universidad y en el estudio que desean realizar.
3. **Diversificación de opciones.** Para poder atender equitativa y eficazmente las diferentes necesidades de ayuda, en función de la diversidad de situaciones personales de cada estudiante universitario, el programa incluye una modalidad de ayuda pública a través de la subvención y aval de préstamos bancarios.

3. Un programa de préstamos para el estudio

Junto a los sistemas convencionales de ayudas a fondo perdido, el programa que proponemos introduce un nuevo tipo de ayudas consistente en la subvención y aval de préstamos bancarios para financiar los estudios universitarios.

Los programas de préstamos pueden estar dirigidos a financiar los costes directos de la enseñanza (precios o tasas, EE.UU. y Japón) o a financiar los costes indirectos (en los países europeos los precios de las matrículas son relativamente escasos y los préstamos son un instrumento de asistencia al estudiante). Con mayor o menor cuantía en España se utilizan todos los tipos de ayudas con excepción de programas de crédito o préstamos educativos.

En cualquiera de las combinaciones posibles, los préstamos educativos se diferencian del crédito comercial porque están dirigidos a individuos que no suelen reunir las garantías necesarias para la concesión de un crédito comercial y tienen un alto nivel de riesgo, dado que no existe la certeza de que el alumno complete sus estudios o encuentre un trabajo que le permita iniciar la devolución del préstamo. Por estas razones, precisamente, se requiere una intervención de la Administración Pública que permita disminuir los riesgos financieros del programa y garantizar su orientación hacia los objetivos sociales y académicos que se pretenden conseguir.





La introducción de créditos como mecanismo de financiación de la enseñanza universitaria no altera necesariamente la distribución pública o privada de los gastos universitarios, aunque puede contribuir de forma decisiva a la financiación igualitaria de los costes indirectos. Un programa de créditos puede financiar a más estudiantes que un sistema compuesto únicamente por becas, facilitando en términos de igualdad la formación masiva de capital humano. Por otra parte, la devolución de las cantidades aportadas por el crédito introduce una «conciencia del coste» en el sistema universitario, cuyos efectos pueden ser positivos si se incentiva la reducción de la duración de los estudios, pero disfuncional si se potencian exclusivamente aquellos estudios cuyo rendimiento esperado en el mercado de trabajo sea mayor.

La implantación de un sistema de créditos en España puede ser beneficiosa para el conjunto del sistema educativo. En primer lugar porque se ampliará la gama de oferta de las ayudas a los estudiantes, lo que permitirá cubrir situaciones personales muy diversas; en segundo lugar porque permitirá incrementar los recursos destinados a la educación, fundamentalmente aquellos orientados a sufragar los costes indirectos que impiden una transición igualitaria del sistema obligatorio al sistema postobligatorio.

Los programas de créditos no deben estar encaminados a reducir la participación pública en el coste de la enseñanza universitaria, sino a sufragar los costes directos e indirectos de los estudiantes universitarios cuyo nivel de renta les impide acceder a programas de becas, pero les limita su capacidad de opción vocacional en función de su situación personal (residencia familiar, nivel académico, etc.).

En consecuencia, para el diseño del programa de préstamos deben tenerse en cuenta los siguientes criterios:

1. Los préstamos deben dirigirse fundamentalmente a los estudiantes que ofrecen mayores garantías de recuperación, en función de su trayectoria académica. El objetivo del préstamo es «profesionalizar» la actividad del estudiante, de forma que obtenga una retribución por su trabajo (resultado académico) con independencia de los recursos familiares, facilitando además que pueda iniciar y continuar sus estudios en la universidad que considera más apropiada con independencia de la residencia familiar. Sobre esta base de garantías académicas, la subvención pública al préstamo debe, sin embargo, modularse, en función de criterios económicos y sociales, más amplios que los que se utilicen para las becas o ayudas directas.
2. En principio, la subvención pública de los préstamos debe ser incompatible con el disfrute de una beca, ya que debe orientarse fundamentalmente a los estudiantes con mejor calificación académica y con un nivel de renta familiar que les impida acceder a programas de becas. La Administración Educativa debe limitarse a subvencionar y avalar los créditos educativos concedidos a los estudiantes por el sistema financiero en función de la renta esperada.

¹ En el presupuesto de las universidades públicas se incluyen los gastos que realizan directamente las administraciones públicas en universidades.

² El precio medio de las matrículas está calculado dividiendo el total de ingresos por matrículas, incluidas las becas de exención de tasas, por el total de estudiantes de primer y segundo ciclo de las universidades públicas y privadas tengan o no beca.

4. Estructura y necesidades financieras del programa de ayudas

Los objetivos del modelo de financiación que se han descrito en el capítulo II de este informe permiten ampliar (en el curso 2003-2004) la cobertura del programa de ayudas hasta un 50% del total de los estudiantes, e incrementar de forma notable la cuantía media de los recursos disponibles por estudiante hasta 360.000 pesetas anuales (en pesetas de 1993). La estructura del programa de ayudas responde a las siguientes características:

Tabla 13

ESTRUCTURA DEL PROGRAMA DE AYUDAS: OBJETIVO PARA EL CURSO 2003-04

	CUANTIA MEDIA (miles ptas. 1993)	PRESTAMOS (mmptas. 1993)	GASTO público (mmptas. 1993)
COMPENSACION TASAS	103		19,06
RENTAS	500		16,51
MOVILIDAD	500		61,85
PRESTAMOS	500	126	42,73
E. EXTRANJERO	100		2,39
TERCER CICLO Y COLABORACION	500		10,00
TOTAL (a)			152,20

	ESTUDIANTES (miles)	% ESTUDIANTES	% DE GASTOS
COMPENSACION TASAS	210,3	17,00	11,42
RENTAS	33,1	2,67	10,84
MOVILIDAD	123,7	10,00	40,64
PRESTAMOS	251,5	20,33	29,19
TOTAL (a)	618,5	50,00	92,02
OTRAS BECAS	43,9		7,91

(a) El total de estudiantes se refiere a 1 y 2 ciclo.

Financiación de los costes directos

El modelo de financiación que se ha descrito prevé un incremento de los recursos destinados a la enseñanza superior que se sitúa en el 1,5% del PIB frente al 1% actual, manteniendo el peso del sector público, que representa el 80% del total del gasto.

Para ello se prevé que el presupuesto de las universidades públicas¹ pase, en 10 años, de un 0,82% del PIB a un 1,02% y que se repercuta sobre los estudiantes una proporción equivalente a la actual, lo que representaría un precio medio, en pesetas de 1993 y con un PIB constante, de 103.000 pesetas anuales frente a las 67.000 actuales².

En este escenario, para mantener la cobertura actual de financiación pública de las tasas, que se extiende al 17% de los universitarios, es necesario incrementar los recursos destinados a exención de tasas hasta 19 mil millones, lo que supone mantener el peso de la financiación pública en los costes directos pagados por los estudiantes.

Financiación de los costes indirectos

La financiación de los costes indirectos podría articularse conforme a las siguientes líneas:

- a) Establecer un programas de becas de movilidad, eventualmente sectorializados por estudios y universidades, asignadas a los estudiantes por criterios económicos y de rendimiento académico.



En el curso 91-92, 120.000 estudiantes recibieron ayudas de «movilidad» (residencia y desplazamientos) por una cuantía media relativamente reducida. Si se mantiene el nivel de cobertura en el 10% de los estudiantes pero se incrementa hasta 500.000 pesetas anuales la cuantía media, el programa de movilidad requiere 62.000 millones.

b) Intensificar los programas de ayuda compensatoria de la renta, modificando los criterios de asignación para que exclusivamente se refieran a los recursos económicos familiares.

En el curso 91-92, 31.000 estudiantes recibieron ayudas compensatorias por una cuantía media de 225.000 pesetas anuales y 159.000 estudiantes percibieron ayuda para adquisición de libros por una cuantía media de 22.000 pesetas anuales, si desaparece el programa específico de ayudas de libros y se incrementa la cuantía media de la ayuda compensatoria hasta 500.000 pesetas anuales, se requieren 16.500 millones.

c) Establecer un programa de préstamos a los estudiante.

Se incorpora un nuevo tipo de ayudas que tiene como finalidad cubrir una parte o la totalidad de los intereses derivados de la utilización por el alumno de préstamos al estudio y que han sido generados en el período previo a la amortización de la deuda.

Para esta modalidad se señala un objetivo que pudiera atender en el año de referencia del modelo de financiación a 250.000 alumnos (20% del total) con un préstamo anual de 500.000 pesetas, cuyo principal lo devolvieran los prestatarios con un período de carencia asociado al momento en que generen rentas, y los intereses estuvieran subvencionados por las administraciones públicas, de forma que en el año de referencia las administraciones públicas destinaran a la subvención de interés y avales 42.730 millones de pesetas.

El préstamo tipo considerado para estimar los costes públicos es 2.000.000, con 40 disposiciones mensuales, con un tipo nominal del 10%.

VI. REFORMAS INSTITUCIONALES

En este capítulo se indican algunas reformas institucionales que se consideran necesarias para mejorar el sistema universitario español y para facilitar la consecución de los objetivos que se proponen en el informe. Las reformas afectan a la coordinación del sistema universitario en su conjunto y a la organización y funcionamiento internos de las universidades.

1. Un nuevo marco institucional

Durante los últimos años el marco institucional del sistema universitario español ha estado definido fundamentalmente por la Ley de Reforma Universitaria, la Ley de Consejos Sociales, los diferentes decretos de desarrollo y la doctrina emanada del Tribunal Constitucional. En el momento de redactar este informe se está debatiendo en el Parlamento una reforma parcial del Título V de la LRU que afecta al régimen del profesorado universitario. También se ha iniciado, por parte del Ministerio de Educación y Ciencia, el proceso de transferencia de competencias en política universitaria a todas las Comunidades Autónomas.

En conjunto, el marco institucional ha funcionado adecuadamente durante estos años. Las universidades han consolidado su régimen específico de autonomía y las administraciones con competencias han desarrollado una política capaz de responder al formidable reto que ha supuesto la expansión del sistema durante la última década.

Sin embargo, el modelo de desarrollo y financiación que se propone en este informe debe entenderse como el inicio de una nueva etapa, en la que **deben cambiar las prioridades de la política universitaria**. En concreto, los objetivos prioritarios para los próximos diez años no serán ya la expansión cuantitativa del sistema y la consolidación de la autonomía de las universidades, objetivos que en términos generales se pueden considerar ya logrados. Por el contrario, el reto fundamental será conseguir un **incremento generalizado de la calidad de la enseñanza universitaria** y una **mayor eficiencia en el uso de los recursos** dedicados a la universidad para responder a las demandas sociales.

Para poder afrontar adecuadamente estos nuevos retos pueden ser necesarias algunas reformas institucionales, cuyas líneas generales se exponen en este capítulo, y que deberían ser objeto de una posterior reflexión y concreción. Las reformas que se sugieren se refieren principalmente a la coordinación del sistema universitario en su conjunto y a la organización interna de las universidades. Para implementarlas puede requerirse, en unos casos, reformas legislativas, que deben someterse a un amplio debate político. En otros casos bastará con reformas normativas de inferior rango, que el Consejo de Universidades puede proponer al Gobierno.

2. La coordinación del sistema universitario

De acuerdo con la normativa legal vigente, la coordinación del sistema universitario español se realiza fundamentalmente a través del Consejo de Universidades, especialmente de su Comisión de Coordinación y Planificación, en lo que se refiere a las actuaciones de las administraciones con competencias en política universitaria. Dada la configuración actual de la distribución de competencias (sólo siete comunidades autónomas con competencias plenas), en la práctica la administración central ha actuado no sólo como responsable de la política general, sino también como referencia para el conjunto del sistema, debido al considerable peso de las universidades bajo su tutela.



En el futuro el Ministerio de Educación y Ciencia sólo tendrá responsabilidades directas sobre la UNED y la Universidad Menéndez y Pelayo, por lo que desaparecerá de hecho esa función de coordinación que ejercía indirectamente, como administración de referencia. En cambio, deberá concentrar su actuación en el seno del Consejo de Universidades y de su Comisión de Coordinación y Planificación, en la que estarán presentes todas las Comunidades Autónomas.

Para que los objetivos propuestos en este informe sean realizables será imprescindible que se mantenga una política activa de coordinación y planificación a medio plazo, a nivel de todo el Estado, basada en el más amplio consenso posible, de forma que, sin merma de las competencias que cada Comunidad Autónoma tiene, el conjunto del sistema evolucione en la dirección propuesta.

Entre las iniciativas de coordinación que deberían adoptarse señalamos las siguientes:

1. Diseño de un **mapa de la oferta de estudios universitarios** para el conjunto del Estado que contemple la complementariedad del sistema y que sirva de referencia para la actuación de las Administraciones y para la elaboración de los dictámenes que el Consejo de Universidades debe hacer sobre la creación de centros universitarios. Para que sea efectivo, este mapa debe elaborarse con el máximo grado de consenso, en el seno de la Comisión de Coordinación del Consejo de Universidades, y no debe pretender fijar de una vez por todas la distribución territorial de los centros universitarios, pero sí establecer con claridad los criterios generales y los objetivos a medio plazo.
2. **Actuaciones encaminadas a facilitar la movilidad de los estudiantes.** La existencia actual de distritos universitarios supone una barrera a la movilidad de los estudiantes que desincentiva la competencia entre las universidades e impide un uso óptimo de los recursos disponibles en el conjunto del sistema. Además está en contradicción con la política de movilidad de la Unión Europea. Aunque existen problemas tanto técnicos como políticos para modificar radicalmente el sistema actual, deberían adoptarse iniciativas que permitan superar paulatinamente esos problemas. La generalización del distrito único en Comunidades Autónomas con varias universidades, la creación de distritos interterritoriales con criterios de complementariedad, el posible diseño de distritos estatales para determinadas titulaciones universitarias, la ampliación del distrito compartido y la dotación adecuada de las becas y ayudas a los estudiantes que se desplacen, son las principales actuaciones para las que se debería lograr un amplio consenso. Al mismo tiempo debería potenciarse la movilidad de los estudiantes españoles en Europa y la apertura de nuestras universidades al resto de los estudiantes europeos.
3. **Determinación de un sistema adecuado de módulos objetivos de capacidad** de los centros universitarios, que sirva como referencia no sólo para determinar los límites de acceso por parte de las universidades, sino también para programar las necesidades de inversión. Para evitar la creación de rigideces innecesarias, el sistema de estimación de módulos debe ser flexible, revisable y orientado a la planificación de recursos a medio plazo.
4. Desarrollo de un programa de **evaluación institucional** de las universidades, con una metodología homogénea, que sirva de base para que tanto las universidades como las administraciones responsables puedan utilizar los resultados de la evaluación como referencia para el diseño de sus planes de actuación.
5. Creación de un **Fondo Universitario** para la financiación de **contratos-programa de ámbito estatal** y para



la cofinanciación de programas de las Comunidades Autónomas.

6. Fijación anual de los parámetros de referencia para la determinación de los **precios de matrícula** de forma que se garanticen: unas condiciones mínimas homogéneas en el conjunto del Estado, con márgenes de variación suficientes para atender a las peculiaridades de cada Comunidad Autónoma o de cada Universidad, pero evitando un crecimiento excesivo de la dispersión de los precios de matrícula en torno a los valores promedio propuestos en este informe.
7. Desarrollo de un **sistema de información estadística** sobre enseñanza universitaria orientado a la gestión, a la planificación y a la evaluación de costes, adecuadamente coordinado con todos los agentes del sistema (administraciones y universidades).

Para que estas actuaciones puedan llevarse a cabo sería conveniente reforzar los organismos de coordinación y adaptarlos a la nueva situación. Esta se caracterizará, en breve plazo, por la participación de diecisiete comunidades autónomas con competencias plenas en política universitaria, pero con situaciones de partida, y posiblemente con objetivos propios, muy diferentes entre sí y difícilmente coordinables. Por otra parte, en los últimos años se han desarrollado organismos de coordinación intracomunitarios, como son los Consejos Interuniversitarios de algunas comunidades autónomas, que desempeñan un papel importante en la coordinación de las universidades con sus administraciones, pero no tienen reflejo en las estructuras de coordinación a nivel del Estado. Por último, en el futuro, la coordinación parcial entre varias comunidades autónomas será necesaria para cubrir algunos huecos, cubiertos hasta ahora por la coordinación que *de facto* ejercía el MEC sobre una gran parte del territorio nacional. Todo esto debería llevar a un replanteamiento de la estructura y el reglamento de Consejo de Universidades, especialmente de su Comisión de Coordinación y Planificación, cuyas funciones se van a hacer más complejas,

técnicamente más difíciles y con un componente político más acusado. El diseño final debería además tenerse presente a lo largo de los procesos de transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas que hasta ahora carecen de ellas, para que sea más fácil y efectiva su incorporación a los órganos de coordinación estatales.

3. La organización de las universidades

Una vez consolidada la autonomía universitaria, es preciso acometer algunas reformas en el diseño de los órganos de gobierno de las universidades que permitan una gestión más ágil y más eficaz de la organización universitaria, que faciliten la coordinación de actuaciones entre las universidades y las administraciones competentes y que permitan mejorar la capacidad de las universidades para responder adecuadamente a los rápidos cambios que se producen en su entorno social.

Los principios básicos que deberían guiar estas reformas son los siguientes:

1. Potenciar la **profesionalización de la gestión** de las universidades. Los recursos materiales y humanos de que disponen las universidades y el esfuerzo que la sociedad debe hacer para financiarlos, hacen ineludible la exigencia de una gestión eficaz y técnicamente correcta de tales recursos. Para ello sería necesario establecer, en la organización interna de las universidades, una clara distinción entre las responsabilidades académicas y las responsabilidades de gestión administrativa. Cometidos como la elaboración del presupuesto, la organización de los servicios administrativos, la implementación de los objetivos fijados en la planificación plurianual de las universidades (recursos humanos, inversiones, etc.), la planificación y gestión de los servicios universitarios, la organización, formación y evaluación del personal de administración y servicios, etc., deberían ser

responsabilidades claramente definidas del área de gestión administrativa. Por el contrario, la elaboración de planes de docencia e investigación, la organización académica (Departamentos, Facultades, etc.), la evaluación de estudiantes y profesores, y la elaboración de propuestas de objetivos académicos para la institución (programas de enseñanza, de investigación, etc.) deben ser responsabilidades igualmente definidas de los órganos académicos.

2. Los **órganos de gobierno** de las universidades deben tener una mayor capacidad ejecutiva. En la actualidad, la mayoría de las decisiones ordinarias de los órganos de gobierno están sometidas a procedimientos de decisión colegiada que a veces hacen difícil una gestión eficaz. Debería reformarse la normativa interna de las universidades y los sistemas de elección de los órganos de gobierno de manera que, sin merma de las garantías de transparencia y de democracia interna, se garantizara también la eficacia y agilidad en su actuación.
3. Debe revisarse también la composición y las funciones de los **Consejos Sociales**. Estos consejos no deberían considerarse solamente como un instrumento de conexión entre la comunidad universitaria y el entorno social, sino también como elementos fundamentales para la financiación, la planificación y la gestión de las universidades. Debería simplificarse su estructura y dotárseles de competencias equivalentes a las de un Consejo de Administración.

VII. ANEXOS

NOTAS METODOLOGICAS

1. Gasto en enseñanza superior

La distribución del gasto universitario y no universitario, público y privado, en enseñanza superior parte de la estadística de gasto en educación de la Oficina de Planificación del Ministerio de Educación y Ciencia (mayo 1994), que recoge información sobre los presupuestos iniciales de las universidades y de las administraciones públicas, y de la Encuesta de presupuestos familiares del INE.

— El **Gasto público universitario** incluye el presupuesto de las universidades (menos el capítulo 3 del presupuesto de ingresos por «venta de bienes y servicios» y las partidas directamente atribuibles a investigación) más los presupuestos iniciales de las administraciones públicas directamente atribuibles a la enseñanza universitaria que no se transfieren a las universidades.

— El **Gasto privado universitario** incluye el gasto privado en educación superior recogido en la encuesta de presupuestos familiares del INE, menos las partidas directamente atribuibles a la enseñanza superior no universitaria.

— El **Gasto privado en enseñanza no universitaria** recoge las partidas de la encuesta de presupuestos familiares directamente atribuibles a este concepto.

2. Gasto en enseñanza universitaria

La distribución del gasto universitario, público y privado, en enseñanza superior parte de la estadística de gasto en educación de la Oficina de Planificación del Ministerio de Educación y Ciencia (mayo 1994), que recoge información sobre los presupuestos iniciales de las universidades, de las administraciones públicas, y de la Encuesta de presupuestos familiares del INE.

— **El gasto público realizado por las universidades** recoge los recursos iniciales de las universidades menos las cantidades del capítulo 3 del presupuesto de ingresos (venta de bienes y servicios), las becas de compensación de tasas, las partidas directamente atribuibles a investigación y los recursos directamente atribuibles a las administraciones públicas.

— **El programa de ayuda a los estudiantes** recoge los presupuestos iniciales de las administraciones públicas en becas y ayudas a los estudiantes, incluye becas de compensación de tasas.

— **Las tasas en el sistema público** universitario recoge las partidas de ingresos por tasas de los presupuestos iniciales de las universidades, no incluye becas por compensación de tasas.

— **Los ingresos propios de las universidades públicas** recoge las partidas de ingresos del capítulo 3 de ingresos del presupuesto inicial de las universidades menos las correspondientes a tasas.

— **Los gastos en el sistema privado** recoge el gasto privado universitario menos los ingresos propios de las universidades públicas y las tasas en el sistema público.

3. Presupuesto de las Universidades Públicas

El presupuesto de las universidades públicas recoge la totalidad del presupuesto inicial de las universidades menos las partidas directamente atribuibles a la investigación.

— **El gasto corriente** incluye las partidas de los presupuestos iniciales recogidas en los capítulos de gastos 1 (personal); 2 (compra de bienes corrientes); 3 (intereses); y el capítulo 4 (transferencias corrientes) menos los gastos atribuibles directamente a la investigación.

— **El gasto de capital** incluye las partidas de los presupuestos iniciales recogidas en los capítulos de ingresos 6 (inversiones reales); 7 (transferencias de capital); 8 y 9 (variación de activos y pasivos financieros)

— **Venta de bienes y servicios** incluye las dotaciones iniciales del capítulo 3 de ingresos.

— **Transferencias corrientes** en ingresos incluye las dotaciones del capítulo 4 (transferencias corrientes) menos los gastos directamente atribuibles a investigación.

— **Transferencias de capital** en el presupuesto de ingresos incluye las dotaciones del capítulo 7 (transferencias de capital).

— Otros **ingresos patrimoniales y financieros** recoge las dotaciones iniciales de los capítulos 5 (ingresos patrimoniales); 6 (enajenación de inversiones reales); 8 y 9 (variación de activos y pasivos financieros).

— En el informe se ha incluido también el gasto de las administraciones públicas.

4. Indicadores de escolarización

— La **Tasa específica de escolarización** a los 18 años es la relación entre el número de estudiantes de 18 años y la población de 18 años.

— La **Tasa bruta de escolarización** es la relación entre el número total de estudiantes y la población en edad teórica de estudiar en la universidad.

— La **Tasa de escolarización general** es la relación entre el número total de estudiantes y el total de la población.

— El **factor de permanencia** es la relación entre el total de estudiantes y el número de estudiantes universitarios de nuevo ingreso en primer curso.

5. Indicadores de gasto

— El **gasto total en educación superior** sobre el PIB es la relación entre la totalidad de los recursos públicos y privados destinados a educación superior y el PIB.

— El **gasto por alumno en proporción del PIB por habitante** es el porcentaje que representa la totalidad de los recursos públicos y privados destinados a educación superior por habitante sobre el PIB por habitante.

— La **autofinanciación de las Universidades** es la suma de los recursos disponibles por las universidades en concepto de matrículas, becas de matrículas, ingresos por venta de bienes y servicios, e ingresos patrimoniales y financieros.

— El **gasto de personal por profesor** es la relación entre la totalidad de los gastos de personal (profesores y no profesores) y el número total de profesores.

— Los **gastos corrientes** por profesor es la relación entre los gastos corrientes no de personal y el número total de profesores.

— Por **financiación pública básica** se entiende la parte de las transferencias corrientes destinada a financiar los gastos básicos de funcionamiento de las Universidades.

— Por **contrato-programa** se entiende la parte de las transferencias corrientes destinada a financiar programas competitivos de calidad.

— Por **gastos de funcionamiento** se entiende la totalidad de los gastos corrientes.

REFERENCIAS

Anuario de Estadística Universitaria. Consejo de Universidades (varios años).

Anuario de la UNESCO (varios años).

Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE (varios años).

L'enseignement dans les pays de la OCDE. Recueil d'informations estadísticas. OCDE 1993.

La financiación del sistema universitario. Documentación bibliográfica. Consejo de Universidades 1994.

Jornadas sobre enseñanza superior: Financiación y empleo. Monográfico de la Revista de Estudios Regionales, nº 36, 1993.

M.J. Sansegundo: Las inversiones educativas y el cambio técnico: 1980-1992. Revista de Economía y Sociología del trabajo, n.º 19-20, 1993.

Memorándum sobre la Enseñanza Superior en la Comunidad Europea. CEE, 1991.

IRDAC. La insuficiencia de cualificaciones en Europa. CEE, 1991.

Crecimiento, competitividad y empleo. Libro blanco de la Comisión de las Comunidades Europeas. CEE, 1993.

E. Villarreal y J.G. Mora: Un modelo para la financiación de las universidades públicas. III Jornadas de la Asociación de la Economía de la Educación, 1994.

Estadística de gasto en enseñanza superior. Oficina de Planificación del MEC, 1994.





© MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA. Madrid, 1995
Consejo de Universidades. Secretaría General
Edita: Centro de Publicaciones - Secretaría General Técnica

Depósito legal: M. 8.478-1995
NIPO: 176-95-033-2
Imprime: Fareso, S. A. Paseo de la Dirección, 5

Universidades



*Boletín informativo
del Consejo
de Universidades*