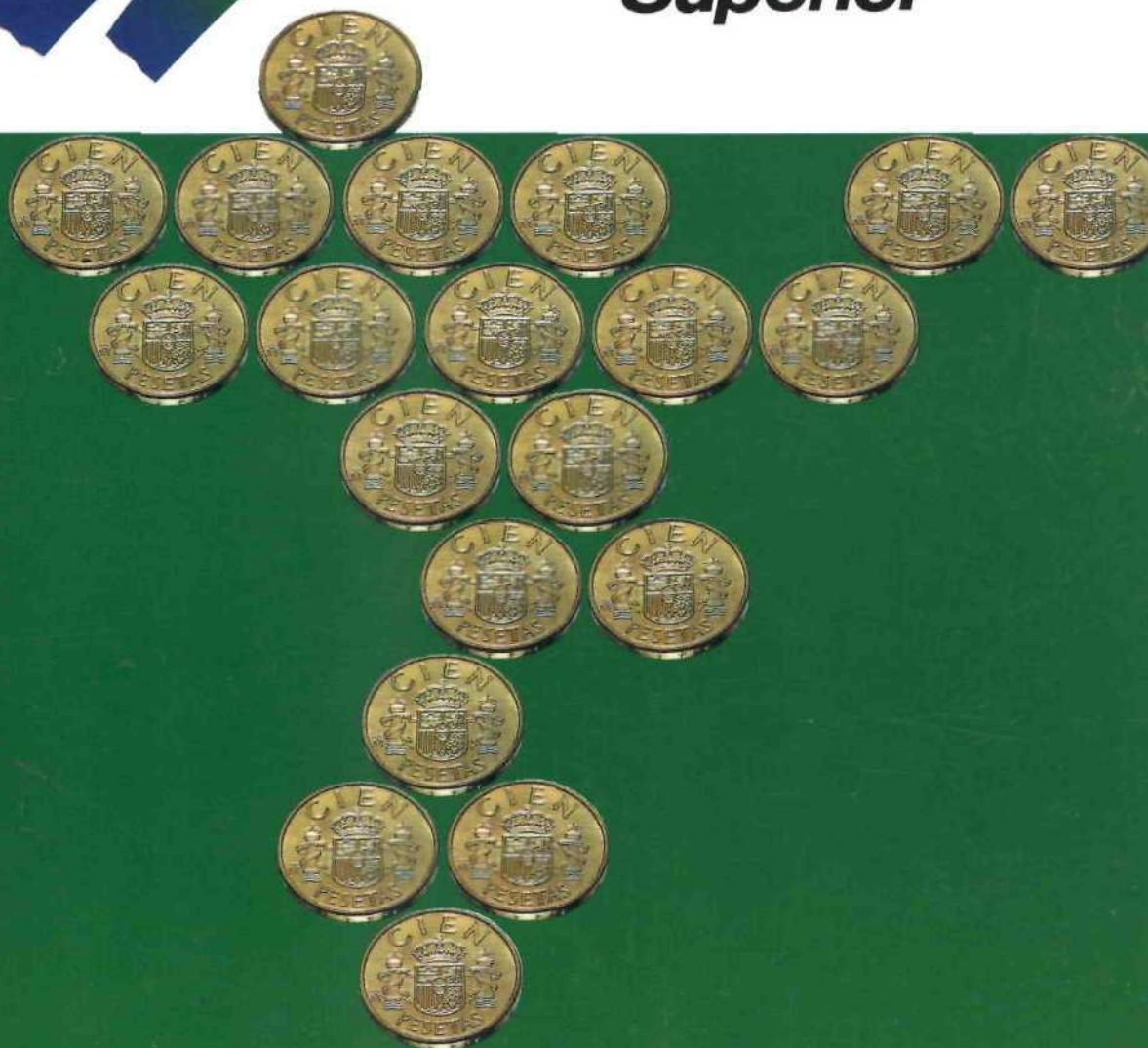




# La Financiación de la Enseñanza Superior



**CONSEJO DE UNIVERSIDADES**  
**Secretaría General**









# LA FINANCIACION DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR

ALEWELL; ALMENAR; ALVAREZ CORBACHO; CABALLER;  
CAÑELLAS; CODINA; COOMBS; GARCIA PELAEZ; GIMENO;  
LAMO DE ESPINOSA; MORENO BECERRA; NIETO NIETO;  
NIETO TAMARGO; OROVAL; PARELLADA; RUIZ-HUERTA;  
SEGOVIA; SOUMELIS.

CONSEJO DE UNIVERSIDADES

SECRETARIA GENERAL

1989

© MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA  
Consejo de Universidades. Secretaría General  
Edita: Ministerio de Educación y Ciencia  
Diseño y cubierta: J. A. Soria  
Tirada: 1.000 ej.

NIPO: 176-89-088-6  
I.S.B.N.: 84-369-1567-4  
Depósito legal: M. 10.273-1989  
Imprime: Imprenta Fareso, S. A.  
Paseo de la Dirección, 5 - 28039 Madrid

*Del 12 al 16 de septiembre de 1988, y en la Universidad Internacional "Menéndez Pelayo", se celebró, organizado por el Consejo de Universidades, un Seminario sobre "Financiación de la Enseñanza Superior".*

*El presente volumen recoge las Ponencias presentadas en el Seminario.*

*Se incluye igualmente la comunicación "Rendimiento y equidad social en el gasto público universitario. El caso de la universidad gallega" de Joaquín Álvarez Corbacho, que fue distribuida y comentada por el autor en la sesión, aunque el mismo presentó otra ponencia que también se incluye en el presente volumen.*



## INDICE

	<i>Págs.</i>
SISTEMAS DE FINANCIACION DE LAS UNIVERSIDADES PUBLICAS: DISTINTOS MODELOS .....	9
La financiación de las Universidades de la República Federal de Alemania, por A. C. Alewell .....	11
La financiación de la educación superior en Estados Unidos, por Philip H. Coombs .....	37
Modelos de financiación de la educación superior pública: Francia, Alemania, España, Reino Unido, U.S.A., por Costas Soumelis ....	59
SISTEMAS DE FINANCIACION DE LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS Y DE LA IGLESIA: DISTINTOS MODELOS .....	75
Sistemas de financiación de las Universidades privadas, por J. R. Codina Vallverdú .....	77
Las Universidades de la Iglesia y las Universidades privadas, por Alfonso Nieto Tamargo .....	89
COSTE Y FINANCIACION DE LOS SERVICIOS UNIVERSITARIOS .....	129
Las aportaciones presupuestarias del Estado y de las Administraciones públicas: una aproximación, por Salvador Almenar .....	131
El modelo de financiación mixta de las Universidades públicas españolas, por Joaquín Álvarez Corbacho .....	143
Rendimientos y equidad social del gasto público universitario. El caso de la Universidad gallega, por Joaquín Álvarez Corbacho ...	159
Los costes de los servicios universitarios, por Juan A. Gimeno y Jesús Ruiz-Huerta .....	181
Coste y financiación de los servicios universitarios, por Martí Parellada Sabata .....	211

	<u>Págs.</u>
RELACIONES UNIVERSIDAD-SOCIEDAD.....	221
Dimensión y coste social de la Universidad, por Emilio Lamo de Espinosa .....	223
Relaciones Universidad-Sociedad: un análisis económico desde la eficiencia y la equidad, por José Luis Moreno Becerra .....	237
La relación entre tasas y ayudas al estudio: la movilidad de los estudiantes, por Esteban Oroval .....	259
La movilidad estudiantil, por José Segovia Pérez .....	271
 LOS CONSEJOS SOCIALES Y LA FINANCIACION DE LA EDU- CACION SUPERIOR.....	 277
Los Consejos Sociales y la financiación de la educación superior, por Antón Cañellas .....	279
Los Consejos Sociales y la financiación de la educación superior, por Luis García Peláez .....	293
Financiación de las Universidades. Generación de recursos por las propias Universidades, por Justo Nieto y V. Caballer .....	323

**SISTEMAS DE FINANCIACION  
DE LAS UNIVERSIDADES  
PUBLICAS:  
DISTINTOS MODELOS**





**LA FINANCIACION  
DE LAS UNIVERSIDADES  
DE LA REPUBLICA FEDERAL  
DE ALEMANIA**

H. C. ALEWELL  
Justus Liebig-Universität Giessen



## LA FINANCIACION DE LAS UNIVERSIDADES DE LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

H. C. ALEWELL

En primer lugar, permítanme darles las gracias por la oportunidad que me han ofrecido de participar en su seminario. La financiación de las Universidades en una época de demandas cada vez mayores en todos los campos de la inversión pública constituye un problema en todos los países europeos, problema que se ha visto hasta cierto punto agravado en el actual proceso de integración europea.

Agradezco la oportunidad de intercambiar conceptos y experiencias acerca de nuestros respectivos países y de recibir ideas para resolver nuestros problemas. La comparación entre nuestros diferentes sistemas puede constituir un medio de fomentar la cooperación y la competencia en una red de las Universidades de la Comunidad Europea que vaya creciendo paso a paso.

Intentaré ofrecerles algunas ideas de cómo funciona el sistema de la República Federal Alemana en la medida que pueda hacerlo en el poco tiempo de que dispongo. Prestaré una especial atención al sistema federal de mi país y a sus implicaciones para el sistema de financiación de las Universidades, ya que esos problemas pueden resultar interesantes para España. Evidentemente mi descripción no puede ser completa; habrá numerosos detalles que quedarán para un posterior debate o coloquio.

Mi *primer punto* consistirá en un estudio del sistema de educación superior de la República Federal de Alemania. La *segunda parte* abordará el tema de las fuentes de financiación, incluyendo la estructura de las corrientes de dinero que fluyen a las Universidades. La *tercera parte* se ocupará de las restricciones en el empleo del dinero del estado en las Universidades y los problemas que se originan.

El cuarto y último punto se centra en los problemas de futuro, especialmente en el de cómo conseguir fondos de terceras partes y la diversificación de la financiación.

## I. SISTEMA DE FINANCIACION DE LA EDUCACION SUPERIOR DE LA REPUBLICA FEDERAL ALEMANA

El núcleo del sistema de la educación superior lo constituyen entre 60 y 65 Universidades de carácter estatal con aproximadamente un millón de alumnos (el número varía según la definición que se emplee).

Excluiré de mi estudio tres o cuatro pequeñas Universidades privadas, que se han fundado durante la última década, se concentran en una pequeña selección de asignaturas y ofrecen a sus alumnos buenas oportunidades laborales. Hasta ahora han dependido única y exclusivamente de fuentes de financiación privadas; pero espero que en el futuro necesitarán también del dinero del Estado; una de esas Universidades acaba de anunciar que se va a trasladar de un *Bundesland*, que es más bien pobre y se ha negado a proporcionar ayuda financiera (también por razones ideológicas), a otro *Land*, que sí está dispuesto a ofrecer ayuda monetaria. Aún cuando la importancia cuantitativa de esas Universidades es más bien pequeña, en el futuro pueden adquirir una cierta importancia, sobre todo debido a que pueden poner en práctica ejemplos de gestión y financiación universitaria que de momento no son posibles en las Universidades públicas, pero que éstas pueden copiar en el futuro.

Para lograr que nuestro sistema resulte comprensible tengo que mencionar los *Fachhochschulen* (Centros de Enseñanza Pública), que cuentan aproximadamente con 350.000 estudiantes; ni su situación ni sus demandas financieras pueden compararse con las de las Universidades: se limitan a impartir enseñanzas técnicas y a investigaciones de carácter aplicado. Por tanto, excluiré a estos centros de nuestro sistema. Por el contrario, sí se incluyen las Escuelas Normales o centros de formación de profesores, que según las estadísticas tienen actualmente mucha menos importancia.

En el sistema alemán es fundamental la norma constitucional de que las Universidades públicas funcionan bajo la responsabilidad de los *Länder* (estados), de los que hay 11. Los estados tienen el derecho de decidir siempre que no se vea afectada la autonomía de las Universidades (que está garantizada también en la constitución), pero también tiene que financiar las Universidades. A esta decisión se llegó en 1945 con el fin de conceder a los *Länder* una autonomía (limitada) en cuanto a su desarrollo cultural, y se aplica también a las escuelas y otros centros de enseñanza.

En todos los temas de interés nacional, el Gobierno federal se ve limitado y obligado a garantizar unas condiciones de vida comparables en toda Alemania Occidental.

En lo que se refiere al tema que nos ocupa, esto significa sobre todo:

1. Que la administración federal tiene que ofrecer un marco legal a las Universidades (por el que se rija entre otras cosas el sistema de financiación).
2. Por razones sociales, el Gobierno federal es también responsable de las becas a los estudiantes. Se implantó para ello un sistema denominado *Bäfog* (Sistema Federal de concesión de becas a alumnos y estudiantes), y que se aplica a escuelas y Universidades, con el fin de asegurar unas condiciones comparables en todo el país.
3. Un punto fundamental en lo que se refiere a las ayudas financieras es el de la posibilidad de apoyar instituciones y proyectos de investigación, tanto dentro como fuera de las Universidades.
4. El Gobierno federal tiene derecho a apoyar (y hasta cierto punto regular) el intercambio de científicos y estudiantes como parte de las relaciones exteriores.
5. En algunos campos legislativos, las competencias federales pueden provocar un fuerte impacto del Gobierno federal sobre las Universidades.
6. Aparte de los casos anteriormente mencionados, el Gobierno federal y los estados han llegado a un acuerdo de participación conjunta en la financiación de proyectos especiales (a 50 y 50 por 100), las llamadas tareas conjuntas de inversión financiera (edificios, grandes equipamientos, infraestructura de ordenadores) en la larga labor de reconstrucción y construcción de las Universidades alemanas que ha tenido lugar durante los últimos treinta años. En mi opinión, este instrumento constituye un medio eficaz pero muy difícil de aplicar a una estructura federal para equilibrar la necesidad de diferencia y competición entre los estados, por un lado, y el interés en unirse o de permanecer unidos en un marco global de condiciones no demasiado diferentes para poder desarrollar una labor científica en un país. El sistema funciona debido a que los Länder se benefician de los recursos financieros del Gobierno federal; el Gobierno federal accede a ello porque eso le permite ejercer una cierta influencia sobre el sistema de educación superior. En la medida en que ambas partes sean capaces de aportar su respectivo 50 por 100, el sistema funciona bien, siempre que se pongan de acuerdo en los objetivos.

Si, por razones financieras, algunas de las partes no pudiera aportar el dinero acordado, el sistema puede resultar sumamente destructivo para las Universidades, ya que la otra parte retendrá también su aportación. Nos hemos encontrado ya en una situación así: hace cinco años, cuando el Gobierno federal andaba mal de recursos, los estados accedieron a aportar durante uno o dos años la parte que le correspondía (y después se volvió a equilibrar el sistema); en el momento actual nos encontramos en una situación en la que, debido a problemas económicos regionales de larga duración, algunos estados no pueden aportar la parte que les corresponde; la consecuencia de todo ello es la de que, en esos estados, las Universidades son incapaces de conseguir los correspondientes fondos federales. De todo ello se deriva que los estados ricos se hacen más ricos; y los pobres, más pobres. Espero que, debido a ello, muy pronto se introduzcan algunos cambios en el sistema.

El sistema federal no sólo refleja y crea una diferencia y en ocasiones incluso una lucha entre el Gobierno federal y los gobiernos de los estados, sino también entre los gobiernos de los 11 estados, debido no sólo a sus diferentes tendencias políticas (que hacen que los *Länder* se encuentren divididos en dos o incluso en tres grupos), sino también a especialidades regionales y económicas, o incluso a las preferencias personales de los respectivos grupos dirigentes. La tabla 1 muestra algunas diferencias entre los estados en relación con las dimensiones, los presupuestos y el número de alumnos de educación superior. Como indicador de dimensión puede servir el número de habitantes, que oscilan entre 0,663 y 16.686 miles (1:25). La fortaleza financiera se puede deducir del total de presupuesto estatal en marcos, que oscila entre 4,7 y 56,5 mil millones de marcos (1:12).

La comparación entre el número de habitantes con el resto de la población total y el presupuesto de cada estado con relación a la suma de los presupuestos de los estados no da una impresión de cuál es el grado de fortaleza financiera de los distintos estados. Dada una media de aproximadamente 4.000 marcos por habitante se registran diferencias de entre 3.300 y más de 7.000 en las distintas ciudades estado.

El número de Universidades situadas en los estados y la relación "habitantes por Universidad" pueden interpretarse como indicadores del número de alumnos matriculados en las Universidades. Sin un análisis detallado de las razones y de la carga especial de obligaciones de los estados, eso bastará para hacerse una idea de cuál es la situación en cada uno de los 11 estados.

Tabla 1

## DATOS CLAVE DE LOS "LANDER" (ESTADOS) EN LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

	Número de Universidades (1)	Habitantes (2)		Presupuesto del Estado (3)		Presupuesto per capita	Universitarios en miles
		En miles	%	En millones de marcos	%		
Baden-Württemberg .....	9	9.254	15,2	33.673	14,1	3.638,8	1.028,2
Baviera .....	11	10.963	18,0	37.350	15,7	3.406,9	996,6
Berlín .....	2	1.853	3,0	20.306	8,5	10.958,4	926,5
Bremen .....	1	663	1,1	5.272	2,2	7.951,7	663,0
Hamburgo .....	3	1.586	2,6	12.155	5,1	7.663,9	528,7
Hessen .....	5	5.532	9,1	19.571	8,2	3.537,8	1.106,4
Baja Sajonia .....	9	7.205	11,8	26.266	11,0	3.645,5	800,6
Norte del Rin-Westfalia .....	15	16.686	27,3	56.515	23,7	3.387,0	1.112,4
Renania-Palatinado .....	3	3.619	5,9	12.965	5,4	3.582,5	1.206,3
Sarre .....	1	1.048	1,7	4.710	2,0	4.494,3	1.048
Schleswig-Holstein .....	2	2.614	4,3	9.314	3,9	3.563,1	1.307
TOTAL .....	61	61.024	100,0	238.097	100,0	—	—

Basada en: (1) Massow, V. v.: *Wissenschaft und Wissenschaftsförderung in der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Auflage 1986, Inter Nations Bonn, S. 108ff.

(2) Statistisches Bundesamt (Hrsg.): *Statistisches Jahrbuch 1987*, Wiesbaden 1987, S. 52 (1985).

(3) Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) *Finanzbericht 1988*, S. 233 (1985).

En la tabla 2 se ilustra la participación financiera de los estados en relación con las Universidades. Si se comparan la parte de las inversiones o desembolsos dedicadas a las Universidades, el número de empleados científicos y el número de alumnos matriculados, se tendrá una idea de hasta qué punto difiere la situación de unos estados a otros. Por un lado, tenemos Baden-Württemberg, Baviera, Berlín y Hessen, donde la parte correspondiente a los alumnos es significativamente inferior que la del presupuesto del personal, mientras que en el Norte del Rihn-Westfalia y Renania-Palatinado la parte financiera es por el contrario muy superior a las de las fuentes de financiación. Se registran también diferencias significativas en los gastos o desembolso por alumno y en proporción entre alumnado y personal.

Aquí también las razones tienen un carácter completamente distinto, pero por desgracia no disponemos de tiempo para ocuparnos de ellas. Lo que sí queremos señalar es que, en una federación de estados, las diferencias resultan no sólo inevitables sino también hasta cierto punto deseables como premio o castigo a la política seguida por los estados individuales. Estas tablas reflejan no sólo las diferencias de determinadas situaciones dadas, sino también una política universitaria deliberada, por ejemplo la que se da en Baden-Württemberg y Hessen. Además, esas diferencias proporcionan incentivos a los políticos de otros estados para apoyar la educación y la investigación en su área con el fin de impedir que sus científicos se trasladen a otros estados en los que se den mejores condiciones de trabajo. En mi opinión esta competencia entre los *Länder* constituye un sistema sumamente eficaz de favorecer la ciencia, siempre que se equilibre mediante una política federal adecuada.

El precio que hay que pagar para que ese sistema funcione es el de unas elevadas dosis de coordinación, lo que significa burocracia. La tabla 3 da precisamente la impresión de exceso de burocracia, no para recordar los detalles de un sistema complicado sino para comprender la estructura de un sistema de coordinación que, a pesar de todas las objeciones teóricas, funciona, en ocasiones con lentitud, y siempre sobre la base de contactos informales, pero que funciona.

Los 11 *Länder* colaboran en el *Kulturministerkonferenz* (KMK) para analizar los problemas e intentar coordinar las distintas políticas educativas y de investigación, incluyendo la financiación, mediante resoluciones de carácter unánime. Durante mucho tiempo ese sistema funcionó, en ocasiones incluso como un *cartel* contra las Universidades; por ejemplo, fijando normas de equipamiento y financiación o para el pago del personal; pero, en el momento actual, la cooperación se ve más en peligro a causa de la competencia, que algunas veces puede resultar útil para las Universidades. La *Bund-Länderkommission* (BLK) se dedica a la coordinación de la planificación educativa y a la promoción de la investigación entre el nivel federal



y el de los distintos estados, y tiene también capacidad de adoptar decisiones. Por otro lado, la *Westdeutsche Rektorenkonferenz* (WRK) coordina la política de las Universidades y otras instituciones de educación superior y concede votos a los organismos públicos o de los estados. Entre las instituciones no universitarias de investigación existe una coordinación de carácter informal, representada por la *Allianz* de los presidentes de las respectivas organizaciones. El *Wissenschaftsrat* (WR) desempeña sólo tareas de carácter consultivo y carece de poder de decisión. En su calidad de miembros de las Universidades y de otras organizaciones científicas, tanto las empresas y los sindicatos como los gobiernos de los distintos estados y el Gobierno federal han formulado declaraciones de cuestiones fundamentales en caso de carácter general y también en casos especiales. Normalmente los gobiernos de los distintos estados y el Gobierno federal escuchan atentamente las opiniones del *Wissenschaftsrat*, la *WRK* y la *Allianz* y muchas veces las siguen. Pues, la política seguida en los sistemas de educación superior depende de decisiones de los distintos estados, pero normalmente se basa en los votos de este sistema consultivo.

## II. ESTRUCTURA FINANCIERA DE LAS UNIVERSIDADES

Las tablas 4 y 5 que reproducimos a continuación ofrecen un panorama global de la estructura financiera de las Universidades y de sus fuentes de financiación en 1983 (último año en el que se dispuso de una información completa). Los diagramas se refieren a las Universidades, incluyendo centros de formación del profesorado, escuelas de arte, y hospitales universitarios.

En mi país, y a diferencia de lo que ocurre en otros, estos centros suelen incluirse en el presupuesto universitario.

La mayor parte del total de 19,6 mil millones de marcos entregados a las Universidades fue aportado por los *Länder* (9,7 mil millones de marcos), según la distinta responsabilidad de los estados. En general no se aplica ninguna fórmula presupuestaria; en el pasado se producía un crecimiento paso a paso de los presupuestos, de acuerdo con negociaciones, preferencias individuales de los administradores, capacidades de los rectores, introducción de nuevas asignaturas, etc. Sólo en los últimos años se han aplicado algunos enfoques comparativos, para designar fondos adicionales dependiendo del número de alumnos, etc. Recientemente se han cerrado algunas Facultades de determinadas Universidades de los estados, y los fondos correspondientes han sido asumidos por el Gobierno o asignados a otros campos. Esas acciones tienen lugar con o sin el consentimiento de la Universidad.

Tabla 2  
**DESEMBOLSOS Y PERSONAL CIENTIFICO EN LOS "LANDER" (ESTADOS)  
 DE LA REPUBLICA FEDERAL ALEMANA**

	Desembolso del Estado para Universidades (1)		Personal científico de las Universidades (2)		Estudiantes (3)		Desembolso por estudiante (en marcos)	Estudiantes por número de personal científico
	En millones de marcos	%	N.º de personas Abs.	%	Abs.	%		
Baden-Württemberg .....	3.453,6	17,5	12.281	15,8	132.181	13,3	26.127,8	10,8
Baviera .....	3.409,0	17,3	12.189	15,7	156.567	15,8	21.773,4	12,8
Berlín .....	1.757,2	8,9	6.541	8,4	78.355	7,9	22.426,1	12,0
Bremen .....	130,8	0,7	724	0,9	8.680	0,9	15.069,1	12,0
Hamburgo .....	955,4	4,8	3.567	4,6	43.900	4,4	21.763,1	12,3
Hessen .....	1.815,3	9,2	7.800	10,1	83.656	8,4	21.699,6	10,7
Baja Sajonia .....	2.143,7	10,8	8.325	10,7	95.797	9,7	22.377,5	11,5
Norte del Rin-Westfalia .....	3.943,3	20,0	19.330	24,9	318.822	32,1	12.368,3	16,5
Renania-Palatinado .....	845,1	4,3	2.904	3,7	39.130	3,9	11.873,6	13,5
Sarre .....	464,1	2,3	1.532	2,0	17.259	1,7	26.890,3	11,3
Schleswig-Holstein .....	842,3	4,3	2.300	3,0	18.315	1,8	45.989,6	8,0
TOTAL .....	19.759,7	100,0	77.493	100,0	992.662	100,0	—	—

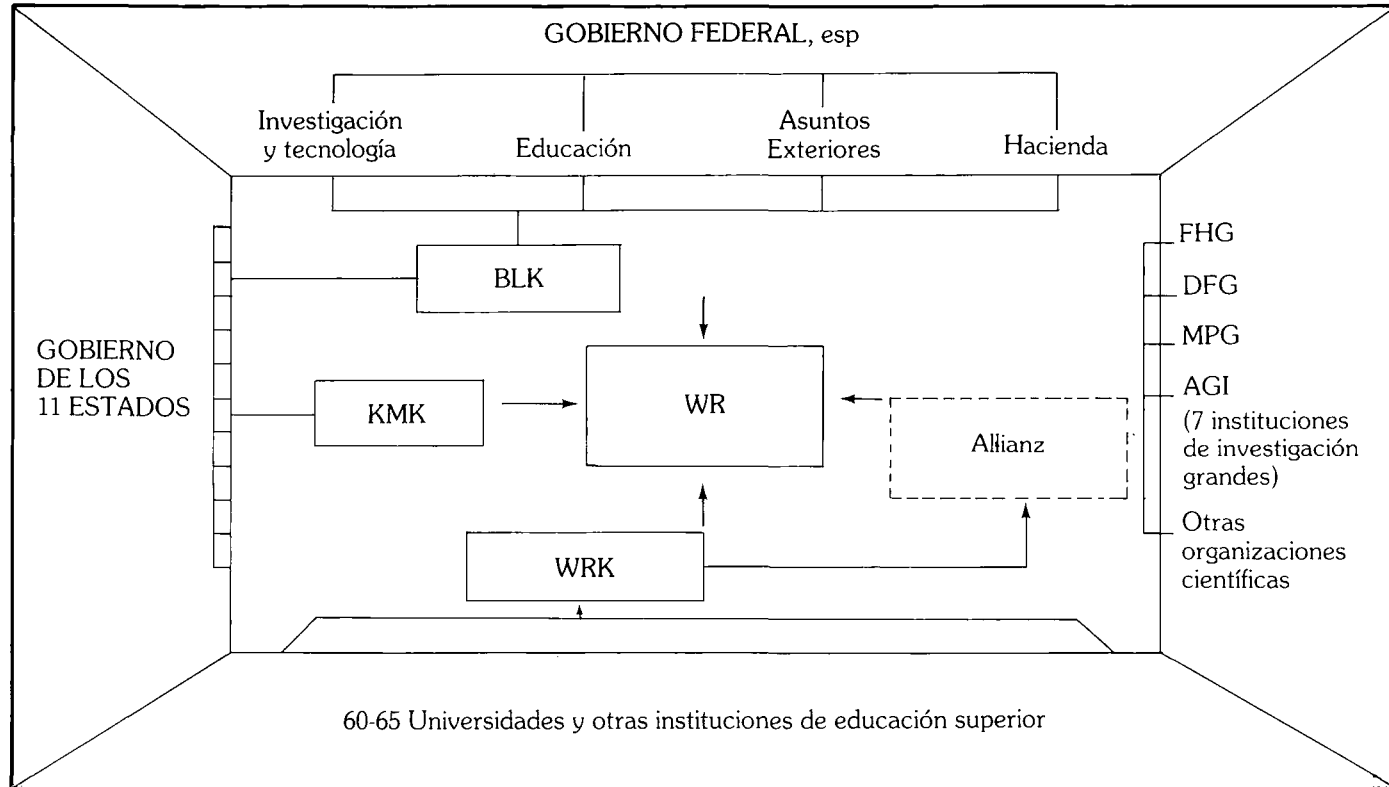
Basada en: (1) Statistisches Bundesamt (Hrsg.): *Finanzen der Hochschulen 1985*, Wiesbaden 1987, S. 15.

(2) Massow, V. v.: *Wissenschaft und Wissenschaftsförderung in der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Anlage 1986.

(3) Massow, V. v.: a.a.O., S. 108ff (WS 85/86).

Tabla 3

COORDINACION DE LA POLITICA DE EDUCACION SUPERIOR EN LA REPUBLICA FEDERAL ALEMANA



Abreviaturas: **WR** Wissenschaftsrat (Consejo Científico)  
**KMK** Kulturministerkonferenz (Conferencia de los Ministros de Cultura de los Estados)  
**BLK** Bund-Länder-Kommission (Comisión del Gobierno federal y los Estados)  
**WRK** Westdeutsche Rektorenkonferenz (Conferencia de rectores y presidentes de Universidades)

**FHG** Frauenhofergesellschaft  
**DFG** Deutsche Forschungsgemeinschaft  
**MPG** Max Plank Gesellschaft  
**AGI** Arbeitsgemeinschaft der 7 Grossforschungseinrichtungen

En estas tablas se puede comprobar que, hasta cierto punto (0,1 mil millones de marcos), los estados conceden fondos adicionales para proyectos específicos, procedentes de otros organismos del estado, como por ejemplo departamentos de agricultura o economía, o incluso del ministerio del estado responsable de las Universidades. Esta tendencia se ha prolongado durante los cinco últimos años: El dinero “condicional” se utiliza para reforzar la influencia ejercida por los políticos sobre actividades de investigación en la formulación de los objetivos o incluso en la determinación de los mismos. Además, los políticos intentan adquirir mayor popularidad ocupándose de este tipo de cuestiones, como por ejemplo la investigación sobre el entorno o medio ambiente o la ingeniería genética.

Una tercera corriente (0,85 miles de millones de marcos) es la destinada por los estados a la cooperación con el Gobierno federal en un sistema conjunto al 50 por 100 para la financiación de inversiones en nuevos edificios, grandes equipamientos y ordenadores, al que nos referimos anteriormente. A lo largo del tiempo, esta corriente se vio inicialmente aumentada a 1,2 mil millones de marcos y posteriormente reducida a 1,0-1,1 mil millones de marcos al año, nivel al que se encuentra hoy en día.

Conviene señalar que ese sistema ha demostrado ser muy eficaz para reconstruir las Universidades alemanas tras la destrucción de la Segunda Guerra Mundial, ampliar el sistema universitario hasta las dimensiones que tiene ahora y, en el momento actual modernizar los edificios y el equipamiento para satisfacer las necesidades reales de la investigación. Durante cuatro años tuve la oportunidad de participar en los debates del comité responsable de estos temas y de experimentar hasta qué punto resultaban fructíferas las intensas discusiones entre científicos y administradores procedentes tanto de distintos campos y estados como del Gobierno federal. Además eso permitió asegurar hasta cierto punto la comparabilidad entre las condiciones de financiación en todo el país.

Una cuarta corriente de dinero va a parar a la Asociación Alemana de Investigación, institución de carácter independiente sin ninguna actividad de investigación propia. Regida por un equipo científico, independiente en sus decisiones de los gobiernos de los estados y del Gobierno federal, y elegido por las Universidades, dispone de una financiación aproximadamente de 0,38 mil millones de marcos al año, concedida por los *Länder* y de otra de 0,53 mil millones de marcos concedida por el Gobierno federal. Mientras tanto, se ha aumentado esa suma hasta alcanzar los mil millones de marcos, que se canalizan a las Universidades (y en cierta medida a otros organismos de investigación) en diferentes tipos de programas. Conviene señalar que parte de este dinero se entrega no sólo para proyectos a corto plazo sino también para programas a más largo plazo (unidades especiales de investigación —*Sonderforschungsbereiche*—) de hasta quince o dieciocho años de duración. El aspecto fundamental de este sistema consiste en

que el dinero se entrega en condiciones de marcada competencia nacional y bajo el control de otros organismos para fines de investigación básica, pero también y hasta cierto punto para fines de investigación aplicada.

El Gobierno federal participa indirectamente en la financiación de actividades de las Universidades. Como hemos señalado ya, concede equivalentes en programas conjuntos a través del programa conjunto de inversiones (0,85 mil millones de marcos) y de la financiación de la Asociación Alemana de Investigación (0,53 mil millones de marcos). Anteriormente nos hemos ocupado ya del desarrollo y evolución de estas corrientes.

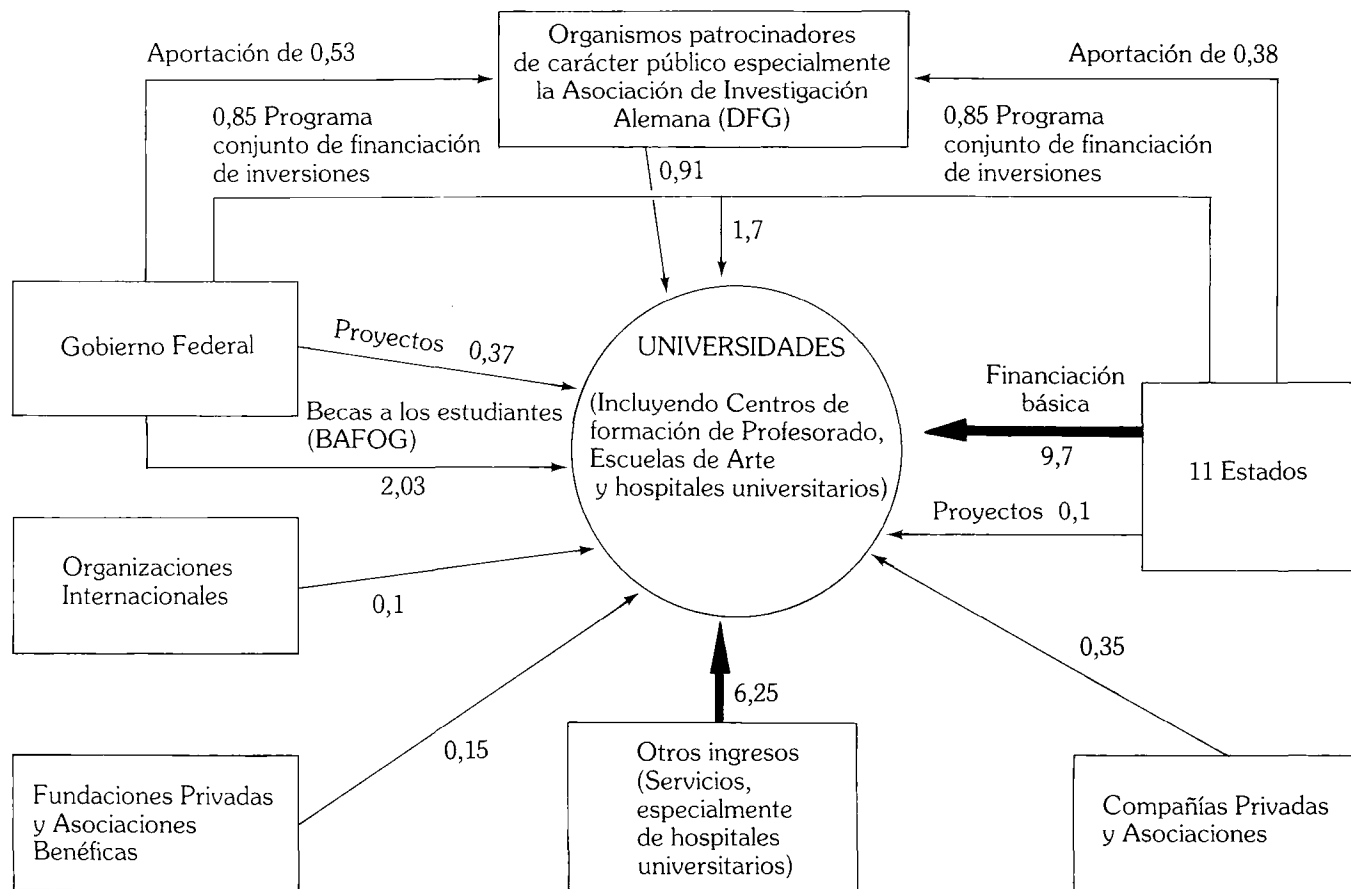
También se conceden fondos adicionales a través de programas de investigación, sobre todo del Ministerio de Investigación y Tecnología, pero también de otros ministerios, programas que se centran sobre todo en áreas de interés decididas por los políticos, y en investigaciones aplicadas con resultados a corto plazo. Este dinero "condicional" se concede no sólo a las Universidades, sino también a institutos u otros organismos no universitarios de investigación. En este caso las decisiones son adoptadas fundamentalmente por los administradores y, al parecer, se ven algunas veces influenciadas por los intereses regionales e institucionales de los políticos o los grupos políticos. Esos fondos no han dejado de aumentar durante los últimos cinco años, y reforzarán sin duda alguna la influencia federal sobre las actividades de investigación realizadas por las Universidades en el futuro.

En lo que se refiere a las actividades de financiación del Gobierno federal, se debería señalar la existencia de becas y préstamos concedidos a los estudiantes por razones sociales (2,03 mil millones de marcos). En nuestro sistema este dinero no se canaliza a través de las Universidades (sólo se presta asistencia de carácter administrativo); pero conviene referirse a él para poder compararlo con lo que ocurre en otros países y para poder comparar la influencia federal y de los estados. Durante los últimos años el sistema de concesión de becas y ayudas a los estudiantes se ha visto modificado y la suma total se ha reducido a aproximadamente a mil millones de marcos. El objetivo político era el de desviar a la investigación parte del dinero destinado a la concesión de becas y ayudas a los estudiantes, que algunos políticos consideraban excesivo.

En 1983 el dinero concedido por organizaciones internacionales ha sido prácticamente insignificante (0,1 miles de millones de marcos). Pero durante los últimos años se ha ido haciendo cada vez más evidente que esos fondos aumentan y pueden aumentar más rápidamente, y las Universidades lo consideran como una importante fuente de ingresos para el desarrollo de nuevas actividades, ya que encajan en las condiciones bastante estrictas y difíciles y en ocasiones fuertemente burocratizadas por los programas de la Comunidad Económica Europea. Sin entrar a analizar los detalles, quiero

Tabla 4

**FINANCIACION DE LAS UNIVERSIDADES EN LA REPUBLICA FEDERAL ALEMANA  
(1983), MILES DE MILLONES DE MARCOS; ESTIMACION PARCIAL)**



Fuente: Westdeutsche Rektorenkonferenz. Zusammenstellung Bildungspolitischer Daten, 2. Ausgabe, Jan 1987, Tablas 41 y 47 y cálculos propios.

señalar que ello permite la aparición de un nivel adicional de instituciones de financiación; así pues, el sistema de doble nivel de nuestro país (departamentos federales y estados) se verá complementado por un tercer nivel. Problemas similares a los que acabo de señalar refiriéndome a una base nacional surgirán entre el nivel europeo y nacional y los distintos sistemas nacionales que compitan entre sí en un sistema federal europeo para la financiación de la educación superior y la investigación.

En 1983, los fondos privados procedentes de fundaciones, empresas y asociaciones privadas no eran importantes (no superaban en conjunto los 0,5 mil millones de marcos). Pero lo más probable es que el concepto de fondos privados no incluyera toda una serie de relaciones reales, debido a que adoptan la forma de intercambio de bienes y servicios sin corrientes monetarias. Es de sobra sabido que la mayoría de los investigadores que se dedican a la investigación aplicada utilizan instalaciones y servicios privados sin pagar honorarios, etc.

Otros ingresos (6,25 mil millones de marcos) proceden de servicios prestados a otras instituciones; la mayor parte de este dinero la obtienen los hospitales universitarios que, en mi país, se incluyen en el presupuesto universitario; se espera que estos ingresos cubran aproximadamente el 75 por 100 de los costos de los hospitales, consistiendo el 25 por 100 de diferencia en los costos de investigación y enseñanza que deben ser cubiertos mediante ayudas y subvenciones de los estados. En lo que se refiere al crecimiento por encima de la media de los costos de investigación y de las inversiones en los campos médicos, cabe esperar que en el futuro aumente cada vez más la diferencia entre los honorarios que cobran los hospitales universitarios y el dinero que necesitan. En consecuencia, se habla algunas veces de la conveniencia de separar los hospitales de las Universidades.

La tabla 5 intenta clarificar la estructura de la financiación de las Universidades mediante un estudio que analiza las distintas bases. Las posiciones de la tabla 6 aparecen unidas en la primera columna. La columna A incluye todas las corrientes, sobre todo la posición (4) otros ingresos (lo que se adapta a la situación que se da en Alemania, pero no a la que se da en otros países) y (2.4) becas o ayudas a los estudiantes (lo que se adapta a la situación que se da en algunos países, pero no a la que se da en Alemania). Las participaciones de los estados y del Gobierno federal equivalen al 50,9 y al 17,5 por 100, respectivamente.

La columna B excluye las becas y ayudas a los estudiantes, así como otros ingresos y ofrece una visión ligeramente modificada de la carga compartida por los gobiernos de los estados y el Gobierno federal (82,4 y 13,1 por 100).

La columna C incluye (24) becas o ayudas a los estudiantes pero excluye (4) otros ingresos, y la columna D que excluye (24) las becas o ayudas a los estudiantes pero incluye (4) otros ingresos plantean otros dos posibles métodos contables, el último de los cuales se adapta a la práctica más habitual en Alemania (17,6 y 24,5 por 100; 56,2 y 8,9 por 100).

En conjunto cabe afirmar que los estados seguirán siendo los que tendrán que aportar la mayor suma de dinero; pero, ya en 1983, había considerables sumas de dinero, y de influencia, procedentes de otras fuentes. No cabe la menor duda de que, mientras tanto, y en los años próximos, esa tendencia se mantendrá. Aumentará el dinero procedente de terceras partes, de instituciones de carácter no público y de organizaciones públicas tanto federales como internacionales, reduciendo la carga y también la influencia ejercida por los estados. Hasta 1986-87 el dinero procedente de otras instituciones ha aumentado de manera espectacular.

La importancia de esas estructuras financieras y de poder resultará evidente si se considera a nivel macro para el sistema universitario, como hemos venido haciendo hasta ahora. Pero deseo señalar también que, si efectuamos un desglose y pasamos a los subsistemas, podremos descubrir también cosas muy interesantes.

Las Universidades técnicas reciben una proporción mucho mayor de fondos privados procedentes de la industria que las humanísticas. Ese mismo principio es aplicable a las distintas asignaturas, comparando por ejemplo las asignaturas técnicas, las científicas, las de gestión empresarial y las de artes y humanidades.

Si descendemos al nivel de institutos universitarios o grupos de investigación nos encontraremos por supuesto con que algunos de ellos dependen en buena medida e incluso totalmente de fondos procedentes de terceras partes, sean estas fuentes públicas o privadas. Además, algunas veces la importancia y en conexión con ella la influencia de esas fuentes es muy superior que el porcentaje de fondos dedicados a una unidad científica: Entre los ejemplos más extremos se encuentran aquellos en los que el equipamiento y la mano de obra cualificada de que se dispone sólo pueden utilizarse si se cuenta con dinero procedente de terceras partes, y en nuestro país de acuerdo con un sistema presupuestario en ocasiones sumamente inflexible. Aunque en menor medida, en nuestro país no son raras las desproporciones entre las sumas dedicadas a la financiación y este tipo de influencia.

En las cifras hasta ahora estudiadas no hemos incluido los institutos no universitarios de investigación, que se mantienen al margen de la Universidad y son formalmente independientes de ella, pero que cooperan con las Universidades en beneficio mutuo de ambas partes. Esos institutos depen-



Tabla 5

**ESTRUCTURA DE LA FINANCIACION DEL SISTEMA UNIVERSITARIO  
DE LA REPUBLICA FEDERAL ALEMANA  
1983 (En mil millones de marcos)**

	A			B			C			D		
	Incluyendo todo			Excluyendo Pos. 24 + 4			Incluyendo Pos. 24 Becas o Ayudas a los estudiantes, excluyendo Pos. 4 otros ingresos			Excluyendo Pos. 24 Becas o Ayudas a los estudiantes, incluyendo Pos. 4 otros ingresos		
	Abs.	Sub- total	%	Abs.	Sub- total	%	Abs.	Sub- total	%	Abs.	Sub- total	%
1. <i>Fondos de los estados</i>												
11. Financiación básica .....	9,7			9,7			9,7			9,7		
12. Proyecto .....	0,1			0,1			0,1			0,1		
13. Participación en el Progra- ma Conjunto .....	0,85			0,85			0,85			0,85		
14. Participación Programa DFG .....	0,38	11,03	50,9	0,38	11,03	82,4	0,38	11,03	71,6	0,38	11,03	56,2
2. <i>Fondos del Gobierno federal</i>												
21. Proyectos .....	0,37			0,37			0,37			0,37		
22. Participación en el Progra- ma conjunto de inversio- nes .....	0,85			0,85			0,85			0,85		
23. Participación en el Progra- ma DFG .....	0,53	(1,75)		0,53	1,75		0,53	(1,75)		0,53	1,75	8,9
24. Becas y ayudas a estudian- tes (BAFOG) .....	2,03	3,78	17,5	—		13,1	2,03	3,78	24,5	—		

Tabla 5 (Continuación)

	A			B			C			D		
	Incluyendo todo			Excluyendo Pos. 24 + 4			Incluyendo Pos. 24 Becas o Ayudas a los estudiantes, excluyendo Pos. 4 otros ingresos			Excluyendo Pos. 24 Becas o Ayudas a los estudiantes, incluyendo Pos. 4 otros ingresos		
	Abs.	Sub-total	%	Abs.	Sub-total	%	Abs.	Sub-total	%	Abs.	Sub-total	%
3. <i>Fondos de otras instituciones</i>												
31. Organizaciones Internacionales .....	0,1			0,1			0,1			0,1		
32. Fundaciones Privadas y Asociaciones Benéficas .....	0,15			0,15			0,15			0,15		
33. Empresas y Asociaciones Privadas .....	0,35	0,6	2,8	0,35	0,6	4,5	0,35	0,6	3,9	0,35	0,6	3,1
4. <i>Otros ingresos (Servicios, especialmente de hospitales universitarios) .....</i>		6,25	28,9	—			—			6,25		31,8
5. Total .....		21,66	100		13,38	100		15,41	100		19,63	100

den en parte de la posibilidad de acceso a mano de obra de científicos jóvenes formados en Universidades y que apoyan sus proyectos de investigación, de enviar a sus científicos jóvenes y no tan jóvenes a la Universidad para impartir enseñanzas en régimen de media jornada, etc. Deseo mencionar el Instituto Max Planck (el cual en 1983 contaba con un presupuesto anual de 0,8 mil millones de marcos), de *Frauenhofergesellschaft* (con un presupuesto anual de 0,17 mil millones de marcos) y los llamados institutos de investigación en el campo de las ciencias superiores, así como otros diversos organismos o institutos a nivel de estado y federal, que cuentan en conjunto con un presupuesto anual para la investigación (1986) de aproximadamente 3,9 miles de millones de marcos, financiado por departamentos federales (3,0 mil millones de marcos) y los estados (0,9 mil millones de marcos). En lo que se refiere a los efectos financieros, esas unidades de investigación resultan ambivalentes para las Universidades: por un lado, se benefician de los recursos de esas instituciones, a las que normalmente se consideran mejor equipadas y con un personal a más alto nivel que los institutos universitarios, y en este sentido podemos considerar que estos institutos están reforzando su posición financiera. Pero, por otro lado, resulta evidente que el dinero de que disponen no está al alcance de las Universidades; y que, además, políticos y administradores tienden a ampliar la participación de esos institutos debido a que pueden intervenir más directamente en ellos, ya que pueden alcanzar una mayor reputación y popularidad personal. En consecuencia, la política de la *Westdeutsche Rektorenkonferenz* es la de frenar esa expansión o incluso reducirla.

### III. RESTRICCIONES AL EMPLEO DE FONDOS FINANCIEROS

He señalado ya el derecho constitucional de autonomía de investigación y enseñanza concedido al científico, al profesorado y a la Universidad, al menos en principio. De hecho, las decisiones sobre el tema de la enseñanza e investigación, los métodos a aplicar y algunas veces incluso los resultados de la investigación y el contenido de la enseñanza depende de la procedencia y cuantía de los fondos. Se considera que la financiación básica por parte de los *Länder* garantiza la independencia y, en consecuencia, no se debería relacionar con condiciones que contribuyan a reducir o abolir esa autonomía.

Pero, como es lógico, en la práctica se presentan dificultades para hacerlo, por lo que deseo referirme brevemente a esos problemas debido a que la disponibilidad incondicional de fondos para una Universidad puede resultar a veces tan importante como la simple cuantía de los mismos.

En algunos estados el dinero se concede como suma global a la Universidad, que luego tiene que repartirlo entre sus distintas facultades e institu-

tos; la creación y disolución de institutos está sujeta al consentimiento del ministerio correspondiente. Por tanto, y al menos teóricamente, la Universidad tiene el poder de reforzar o debilitar determinados campos, que se espera sean más o menos prometedores. En otros estados, este derecho pertenece al ministerio, por lo que la Universidad no puede modificar las cantidades de dinero entregadas a unos y otros institutos. De hecho, esta decisión la adoptan en todos los *Länder* los ministerios correspondientes; ya que, en general y por razones prácticas, a las Universidades les resulta imposible proporcionar fondos para nuevas actividades reduciendo o suprimiendo otras. Normalmente, sólo se conceden nuevas sumas de dinero para actividades que de entrada sean comprendidas, aceptadas y deseadas por los administradores y políticos responsables de las mismas. Así pues, como norma, los fondos básicos se utilizan para las actividades ya en curso, lo que imposibilita que las Universidades desarrollen nuevas actividades por cuenta propia. Una de las principales razones de ello consiste en la debilidad del sistema de adopción de decisiones.

Otra cuestión consiste en el empleo de fondos para inversiones (orientadas hacia el futuro) o gastos o desembolsos actuales (véase tabla 6). En la mayoría de los casos, los fondos para inversiones y gastos o desembolsos actuales son de carácter reservado y no pueden ser libremente transferidos por la Universidad. En ocasiones esta falta de flexibilidad conduce a desproporciones entre, por un lado, el equipamiento y el personal de que se dispone, y, por el otro, el dinero metálico disponible (y viceversa), pero también a desproporciones en los mismos presupuestos de inversiones, en que la inversión en equipamiento se amplía a expensas de la inversión para la construcción de edificios.

Un problema similar es el que se plantea en los fondos para costos corrientes. La tabla 6 muestra la proporción de gastos o desembolsos en personal en las Universidades (72 por 100), los hospitales universitarios (79 por 100) y las Universidades sin hospitales (65 por 100). Esto constituye una relación sumamente importante y amenazadora para la financiación de las Universidades. Por lo general, los gastos de personal son costes fijos, lo que se debe a que normalmente los despidos resultan imposibles, ya que los científicos especializados no pueden cambiar de un departamento a otro en caso de que sea necesario un cambio. Además, los sueldos y salarios aumentan constantemente a lo largo del tiempo. Por tanto, el estancamiento o reducción de presupuestos amenaza con reducir los otros gastos o desembolsos corrientes o incluso las inversiones. La consecuencia de todo ello es una menor eficiencia del personal y del equipamiento disponible para fines de investigación y enseñanza. Esta tendencia se ve reforzada por la actuación de los sindicatos, pero también por las actitudes de los políticos en relación con la protección del derecho al trabajo. Si esa situación se combina con los ingresos relativamente elevados del personal universitario tanto en el campo científico como el no científico, resultará evidente el

peligro de que algún día, que pueda no estar tan lejano, sea imposible adaptar la estructura de los gastos a las demandas.

En el seno del grupo de otros gastos corrientes se plantean problemas similares. En la mayoría de los estados se dispone de un sistema totalmente desarrollado para la asignación o reserva de recursos (para fines o propósitos especiales de vivienda, desplazamientos, teléfono, enseñanza, investigación, etc.).

Todas esas reglamentaciones imposibilitan ahorrar fondos en una región para cubrir las necesidades más acuciantes en otros campos y hacer el mejor uso posible de los fondos de que se dispone.

Se sabe que la no transferibilidad de un año presupuestario al siguiente provoca efectos comparables.

Todos los puntos anteriormente mencionados indican que el dinero de un estado, que debería servir para proporcionar el equipamiento y el personal indispensables y posibilitar la flexibilidad necesaria para el desempeño de una labor creativa se ve limitado por compromisos y restricciones que impiden hacer el mejor uso posible de esos fondos y realizar una labor científica eficaz.

No habrá autonomía (que permita desarrollar una eficiencia creativa) mientras no exista autonomía financiera, al menos en cuanto a la forma de gastar los fondos disponibles.

Evidentemente, y en el momento actual un trabajo científico a gran escala en los distintos campos sólo puede llevarse a cabo si se cuenta con una financiación pública. Eso exige un control público que, aunque se reduzca al mínimo, seguirá resultando demasiado restrictivo para una labor científica flexible. En consecuencia, se debería disponer de dinero adicional, dotado de dos características:

- a) No debería limitar la creatividad y flexibilidad de la investigación y la enseñanza imponiendo condiciones inadecuadas.
- b) Debería recompensar los resultados y proporcionar incentivos para que se consigan resultados.

#### **IV. FONDOS DE TERCERAS PARTES COMO DINERO ADICIONAL PARA LAS UNIVERSIDADES**

Anteriormente se resaltó que a los científicos les interesa conseguir fondos adicionales para financiar actividades adicionales, así como para evitar restricciones molestas. Por otro lado, también los *Länder* y el Go-

Tabla 6  
**GASTOS DE LAS UNIVERSIDADES EN 1983**  
 (En mil millones de marcos)

	TOTAL	TOTAL	GASTOS CORRIENTES PARA		TOTAL	INVERSIONES PARA	
			PERSONAL	OTROS GASTOS		EDIFICIOS	OTROS GASTOS
Universidades (incluyendo Hospitales Universitarios	19,5 (100%)	17 (87%)	12,2 72%	4,8 28%	2,5 (13%)	1,7 (68%)	0,8 (32%)
Hospitales Universitarios	9,6 (100%)	8,4 (87%)	6,6 (79%)	1,8 (21%)	1,2 (13%)	0,8 (67%)	0,4 (33%)
Universidades sin Hospitales Universitarios	9,9 (100%)	8,6 (87%)	5,6 (65%)	3,0 (35%)	1,3 (13%)	0,9 (69%)	0,4 (31%)

Fuente: Westdeutsche Rektorenkonferenz: Zusammenstellung Bildungspolitischer Daten, 2. Ausgabe, Jan 1987, Tabla 41 y cálculos propios.

bierno federal han declarado que están interesados en más financiación de terceras partes. Esperan reducir así las donaciones regulares o, al menos, evitar los gastos adicionales provocados por el avance de la investigación y la enseñanza, en la medida en que eso permita obtener fondos privados ajenos a los presupuestos públicos. En segundo lugar, intentan desviar el dinero de los presupuestos regulares a modalidades condicionales de financiación (fondos públicos de terceras partes) para alcanzar una mayor flexibilidad y facilitar la creatividad y la fijación de unos fines o propósitos dados mediante la imposición de determinadas condiciones. Resulta evidente que, antes de 1983 y todavía con mayor intensidad a partir de 1983, la financiación a cargo de terceras partes está creciendo cada vez con mayor rapidez.

En consecuencia, los gobiernos de los estados y el Gobierno federal han venido apoyando esos intentos al menos hasta ahora. También las empresas privadas y sus asociaciones parecen acoger favorablemente este fenómeno. Las Universidades han intensificado sus esfuerzos por apoyar a sus miembros y a sus institutos en la consecución de fondos, cuyo crecimiento hasta 1986-87 ha sido realmente espectacular.

No obstante, se han producido numerosos comentarios y observaciones de carácter crítico por parte de los políticos y de las Universidades, que temen sobre todo la dependencia de empresas y grupos privados, que podrían intentar introducir el “capitalismo” en las Universidades. Se han iniciado, pues, discusiones destinadas a disipar esas dudas poniendo en práctica reglas que aseguren la independencia y autonomía de las Universidades contra actividades unilaterales, la independencia de las empresas, etcétera. Lo más importante en el momento actual es publicar los resultados de estos estudios sin innecesarias demoras o retrasos.

En mi opinión, en la situación actual y en términos generales, se debería acoger favorablemente esos dos fenómenos, más fondos privados de terceras partes y al mismo tiempo fondos públicos adicionales también de terceras partes. He aquí un medio que no pone en peligro la autonomía y eficiencia de la Universidad, sino que puede incluso llegar a estabilizarla. No obstante, deberían tenerse en cuenta los nueve puntos siguientes:

1. La financiación básica por parte de los *Länder* debe ser suficiente, lo que la mayoría de los casos significa que deberá incrementarse, para conseguir que los científicos sean capaces o continúen siendo capaces de atraer fondos de terceras partes sin depender excesivamente de ellos. En nuestro país, y en algunos campos concretos, los institutos no parecen ya capaces de atraer fondos de terceras partes, debido a su falta de equipamiento. Esos problemas tendrán que analizarse por separado en las diversas materias o disciplinas.
2. Los fondos de terceras partes tendrán que anunciarse a los decanos

y al rector/presidente de la Universidad, incluyendo los conceptos de cooperación.

3. Las normas relativas a la cooperación, la financiación y la publicación de los resultados deberían discutirse con el profesorado y las distintas autoridades académicas. En principio, la tendencia no debería ser restrictiva, sino más bien permitir a la Universidad prevenir la aparición de actividades problemáticas.
4. La contradicción entre el decano y/o rector/presidente debería ser posible siguiendo determinados criterios fijos.
5. Algunas Universidades pueden plantearse la posibilidad de conceder subvenciones o ayudas a institutos que atraigan fondos de terceras partes con el fin de reforzar la capacidad de dicho instituto para ampliar sus actividades de investigación y enseñanza.
6. En otros casos, los administradores pueden pedir que se abone a la facultad o Universidad un recargo de gastos generales para cubrir los costos adicionales de la institución.
7. Teniendo en consideración la posible influencia sobre la estructura de la Universidad de una ampliación de fondos de terceras partes que atraigan a determinadas materias o disciplinas, se formularán también propuestas de transferir parte del dinero a campos que no dependan de esos fondos. Es posible que la idea no resulte demasiado factible, pero puede poner de relieve la necesidad de mantener el carácter multidisciplinario de la Universidad, incluyendo el funcionamiento de los campos considerados “no rentables”.
8. En las discusiones hasta ahora mantenidas se han formulado observaciones acerca de la conveniencia de cobrar unas tasas académicas que cubran al menos parte de los costos de la enseñanza. En Alemania este modelo no se ha discutido todavía detalladamente. Por razones sociales y por sus implicaciones políticas, ningún político importante se ha atrevido a plantear este modelo tras haber reducido el sistema de concesión de becas o ayudas a los estudiantes, sustituyendo dicho sistema por otro de préstamos. Teniendo en consideración la cuantía de las tasas académicas que serían necesarias para ejercer un impacto mínimamente significativo en las finanzas de la Universidad, no parece demasiado conveniente introducir este sistema (e incluso plantearse la posibilidad de volver al antiguo sistema de becas o ayudas).
9. Ha habido discusiones sobre la conveniencia de, siguiendo el ejemplo de los Países Bajos, hacer que sean empresas o fundaciones



privadas las que abonen las tasas académicas por estudios postgraduados que tienen que pagar los estudiantes. En mi opinión, este sistema no resulta demasiado recomendable, ya que pone en peligro la futura evolución de los estudios postgraduados, muy importante para el sistema de investigación universitaria y para el desarrollo global de la investigación, al cobrar unas determinadas tasas académicas en lugar de elegir a las personas más adecuadas para la realización de esos estudios tras una “criba” apropiada.

Si se toman en consideración los puntos anteriormente mencionados, y para desarrollar la estructura de financiación mediante la inclusión de fondos procedentes de terceras partes, superiores a los actuales, se debería seguir un método o enfoque gradual. La experiencia de nuestro país ha demostrado que un sistema de fondos públicos procedentes de terceras partes puede llegar a florecer y resultar eficiente si el dinero procedente de los presupuestos públicos se distribuye mediante un sistema de evaluación que parta de una base de igualdad, incluyendo sobre todo la investigación básica, como hace por ejemplo el DFG. Una mezcla de distintos tipos (propuestas individuales de solicitud, programas sobre una base de igualdad y patrocinio duradero pero limitado en todas las materias o disciplinas) garantiza un sistema de investigación orientado hacia el patrocinio que no sólo satisfaga los deseos de investigación aplicada destinada a conseguir rápidos resultados y beneficios. Si, al mismo tiempo:

- Se mantiene y fortalece la financiación básica institucional e incondicional en términos reales.
- La obtención de fondos procedentes de fuentes no públicas se amplía hasta el 20-25 por 100 de la suma total, puede llegar a desarrollarse una trinidad de:
  - Financiación institución básica.
  - Fondos públicos y no condicionales para la investigación.
  - Fondos privados para la investigación.

Esta “trinidad” permitiría a las Universidades diversificar sus fuentes de financiación y fortalecer su independencia y autonomía con respecto a las mismas, equilibrando sus ventajas e inconvenientes. Este sistema funcionaría todavía mejor si, de esos tres campos, se produce una subdiversificación como la que existe ya en las actividades de los estados, el Gobierno federal y la Comunidad Europea, con su amplia variedad de programas. En el futuro puede haber también un número mayor de empresas privadas que participen en tareas de investigación y educación relacionadas con las Universidades. Dentro de esta concepción de las cosas, la imposición de la necesidad de obtener fondos de terceras partes a las Universidades no representa un peligro, sino un reto y una oportunidad.



**LA FINANCIACION  
DE LA EDUCACION SUPERIOR  
EN ESTADOS UNIDOS**

PHILIP H. COOMBS

Vicepresidente del International Council for Educational Development



## LA FINANCIACION DE LA EDUCACION SUPERIOR EN ESTADOS UNIDOS <sup>1</sup>

PHILIP H. COOMBS

Mi misión es la de explicar cómo se financian los “colleges” y Universidades privadas en Estados Unidos. ¿De dónde procede el dinero, cómo se distribuye el total entre las diferentes instituciones y cómo difieren las instituciones públicas y privadas a esos respectos?

Se trata de preguntas difíciles de responder por tres razones fundamentales. En primer lugar, el número de instituciones de educación postsecundaria en Estados Unidos es muy elevado. La última vez que se calcularon había 3.340 (en comparación con 2.000 en 1960 y 2.525 en 1970), y su número combinado de alumnos matriculados supera los 12 millones\*.

En segundo lugar, esas instituciones son sumamente pluralistas y muy diversas en cuanto a dimensiones, patrocinio y en las características, incluyendo sus fuentes de ingresos.

En tercer lugar, la distinción convencional entre “colleges” y Universidades privadas y públicas en Estados Unidos se ha ido desdibujando cada vez más, sobre todo en lo que se refiere a su financiación. Las instituciones públicas reciben ingresos del sector privado de la economía y las instituciones privadas reciben considerables ingresos del sector público. Así pues,

---

<sup>1</sup> Ponencia elaborada por Philip H. COOMBS, Vicepresidente del International Council for Educational Development, para el Seminario del Consejo de Universidades de España sobre la Financiación de la Educación Superior, 12-16 de septiembre de 1968, Santander, España.

\* Estas y otras estadísticas que se reproducen en esta misma ponencia proceden de *Digest of Educational Statistics* (1987), recopilado y editado por el Centro for Educational Statistics del Departamento de Educación de los Estados Unidos, basándose en estudios anuales detallados de prácticamente todos los “colleges” y Universidades.

las instituciones públicas se vuelven cada vez más privadas y las instituciones privadas cada vez más públicas.

Muchos de mis amigos europeos, sobre todo los acostumbrados a un sistema altamente centralizado y estandarizado de educación superior, financiado en gran medida por parte del gobierno central, confiesan sentirse totalmente confusos y desconcertados por esa considerable diversidad de la educación superior norteamericana. Me temo que esta ponencia no contribuirá a disipar esa confusión, pero confío que sirva al menos para elevarla a un plano de nivel superior.

## I. REVISIÓN PRELIMINAR DEL SISTEMA

Basándome en esa esperanza, precederé mi estudio sobre la financiación con una breve revisión de la estructura general y de los principales rasgos o características de la educación superior en Estados Unidos. El panorama que trazo a continuación abarca únicamente “colleges” y Universidades formales que ofrecen títulos y grados académicos. Excluye esa enorme variedad de oportunidades “no formales” de aprendizaje a nivel superior ofrecidas por innumerables empresas comerciales, organizaciones de carácter voluntario, departamentos públicos especializados y otros organismos. Si se incluyera el costo de esas actividades educativas no formales, añadirían una cifra impresionantemente elevada al total invertido por “colleges” y Universidades.

*Las instituciones y su gestión:* En Estados Unidos, las instituciones de educación postsecundaria tienen las dimensiones, formas y colores más variados que quepa imaginar. Hace algunos años, y tras su primera visita a los Estados Unidos, un relevante rector de Universidad europeo exclamó totalmente asombrado: “Estados Unidos dispone de un centro de educación superior para todo el mundo, sea cual sea su grado de aptitud académica, su entorno familiar o sus aspiraciones profesionales”.

En la tabla 1 los 3.340 “colleges” y Universidades existentes se subdividen en “públicos” y “privados”, y, además, en tres niveles distintos: 1) “colleges” junior o comunitarios que ofrecen títulos “auxiliares”; 2) “colleges” para no graduados con carreras de cuatro años de duración, que ofrecen títulos de bachiller; y 3) Universidades que otorgan títulos de bachiller, master y doctorado.

Los “colleges” para no graduados con carreras de cuatro años de duración superan a los “colleges” con carreras de dos años de duración en una proporción de tres a uno, mientras que los “colleges” y Universidades públicas con carreras de dos años de duración superan en un número considerable a sus equivalentes privados.

Tabla 1

**INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN POSTSECUNDARIA  
SEGUN SU NIVEL Y GRADO DE CONTROL, 1986**

	Total		Públicas		Privadas	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Universidades .....	156	100	94	60	62	40
“Colleges” de carreras de duración cuatro años.....	1.873	100	472	25	1.401	75
“Colleges” de carreras de duración dos años .....	1.311	100	932	71	379	29
Todas las instituciones.....	3.340	100	1.498	45	1.842	55

No obstante, conviene poner de relieve que tanto estos como otros totales y promedios que aparecen en las tablas reproducidas en esta ponencia ocultan numerosas diferencias importantes entre las distintas instituciones individuales dentro de cada una de estas categorías. Más adelante ilustraré este punto con un ejemplo concreto.

Este abigarrado conjunto de instituciones de educación postsecundaria no constituye de hecho un “sistema” nacional de educación superior en el sentido estricto de la palabra, ya que no hay nadie al frente del mismo. En Estados Unidos no existe un ministerio de educación (o de educación superior) responsable de la planificación, coordinación y supervisión global, de dictar directrices para los programas de asignaturas, prioridades y normas o estándar académicos, o de fijar programas de salarios y ofrecer a las instituciones públicas la mayor parte de los recursos que necesitan.

Cada uno de los gobiernos de los 50 estados que componen el país cuenta con sus propios mecanismos y procedimientos particulares para planificar y coordinar su sistema de educación superior pública en todo el estado y para aprobar las asignaciones presupuestarias correspondientes a cada institución. No obstante, y en términos generales, esas instituciones de los distintos estados, e incluso en mayor medida los “colleges” y Universidades privadas, disfrutaban de un mayor grado de autonomía académica y gestora en comparación con la mayoría de los “colleges” y Universidades europeas.

El presidente de un “college” o Universidad privada es al mismo tiempo el principal funcionario ejecutivo, responsable tanto de la gestión interna como de las relaciones externas. Normalmente lo elige una directiva independiente (no el claustro de profesores ni los alumnos, aunque con frecuencia éstos se encuentran también representados en el “comité de búsqueda”

de un nuevo presidente). En esencia, el presidente responde ante la directiva, cuyos miembros responden únicamente a su propia conciencia.

En el caso de las instituciones públicas, el presidente suele ser también el principal funcionario ejecutivo, que responde ante una directiva o un consejo de regentes. En principio, la directiva responde ante la cámara legislativa del estado, el gobernador y el personal ejecutivo, así como ante la población en general. (Las normas precisas varían mucho de un estado a otro).

En general, la directiva de la mayoría de las instituciones tanto públicas como privadas tienen que aprobar los cambios en la línea política básica los nombramientos de los miembros del personal más importantes, los planes de expansión, las subidas de las tasas académicas, las estrategias para la obtención de fondos y el presupuesto anual global. No obstante, y en la práctica, la directiva suele aprobar automáticamente los nombramientos del personal académico recomendado por el presidente y prudentemente evita interferirse en temas relacionados con el programa académico. Por lo general, los miembros de la directiva se ocupan fundamentalmente de supervisar la gestión, reforzar las finanzas, así como las instalaciones y servicios de la institución, proteger su autonomía y acrecentar y mejorar su reputación pública. Salvo en caso de conflicto grave, los miembros de la directiva suelen cooperar estrechamente con el presidente, que les pide su consejo y ayuda confidencial en relación con cualquier problema importante.

Los “colleges” y Universidades norteamericanas, tanto públicas como privadas, compiten vigorosamente entre sí por conseguir los profesores más cualificados y los alumnos mejor preparados, así como por recursos financieros y prestigio. Es bastante habitual que un departamento de una Universidad dada le robe a otra un profesor relevante, un investigador destacado o un joven graduado prometedor ofreciéndole un sueldo y una categoría superior, y quizá también mejores oportunidades de investigación. Las personas mejor capacitadas de ese modo reclutadas atraen a su vez otras personas igualmente capaces, incluyendo tanto miembros del claustro de profesores como alumnos. Esta competencia entre instituciones, sobre todo entre las más progresivas y las de mayor calidad, así como la elevada movilidad tanto de alumnos como de profesores entre las diferentes instituciones es uno de los factores que más contribuye a explicar la alta calidad de la educación superior alcanzada en los Estados Unidos.

Junto con esta vigorosa competencia convive una amplia cooperación entre los diversos subgrupos de “colleges” y Universidades dotados de intereses y preocupaciones comunes. En gran medida, esta cooperación se ve fomentada e influenciada por una importante red de asociaciones profesionales, tales como la National Association of State Universities and Land-



Grant Colleges, la National Association of Independent Colleges and Universities, la National Association of College and University Business Officers, y literalmente docenas y docenas de asociaciones parecidas.

Estas organizaciones recopilan, analizan y difunden informaciones de interés; ofrecen un foro para poder examinar y llegar a un consenso sobre los temas importantes que vayan surgiendo; y, a través de su oficina en Washington, controla las actividades del legislativo y el ejecutivo y representa los intereses de sus miembros a través del proceso político. Se da también un considerable grado de cooperación entre las diversas asociaciones, protegidas por el “paraguas” del American Council on Education, que ocupa un edificio grande y moderno, compartido con toda una serie de asociaciones educativas, y situado en el Dupont Circle de Washington, D.C.

La mayoría de los miembros del claustro de profesores pertenecen a asociaciones académicas de carácter nacional, que giran en torno a su disciplina o especialidad en concreto, como por ejemplo la economía, la química, los idiomas extranjeros o el derecho. Existe también la poderosa American Association of University Professors, que se ocupa sobre todo de proteger la libertad académica y los derechos de los profesores.

**Matriculación:** Las dimensiones de una institución, aunque no su calidad, suele medirse por el número de alumnos en ella matriculados. La matriculación total en la educación superior de los Estados Unidos aumentó espectacularmente durante las décadas de los sesenta y los setenta, pasando de 3,2 millones en 1960 a 12,1 millones en 1980. Pero, en la primera mitad de los ochenta, el crecimiento experimentó una desaceleración, alcanzando los 12,5 millones en 1983 y desde ese momento a partir del cual empezó a declinar.

La tabla 2 muestra el número total de alumnos matriculados en 1985 y su distribución tanto por niveles como entre instituciones públicas y privadas.

El crecimiento del número total de alumnos matriculados hasta 1980 habría sido considerablemente menor, y el consiguiente declive considerablemente mayor, de no haberse producido el fenómeno conocido como “envejecimiento de los campus”; es decir, el destacado aumento de alumnos “no tradicionales” y de más avanzada edad que asisten a un “college” o Universidad, sobre todo en régimen de media jornada. En 1985, esos estudiantes en régimen de media jornada alcanzaban ya los 5,2 millones de un total de 12,2 millones de alumnos matriculados, lo que representó un total de aproximadamente nueve millones de estudiantes en régimen de jornada completa.

Tabla 2

**NUMERO DE ALUMNOS MATRICULADOS POR NIVEL  
INSTITUCIONAL Y TIPO DE CONTROL, 1985**

	Todas las Instituciones		Instituciones Públicas		Instituciones Privadas	
	N. <sup>o</sup>	%	N. <sup>o</sup>	%	N. <sup>o</sup>	%
Universidades .....	2.870.692	100	2.141.112	75	729.580	25
Centros con carreras de cuatro años de duración .....	4.845.286	100	3.068.428	63	1.776.858	37
Centros con carreras de dos años de duración .....	4.531.077	100	4.269.733	94	271.344	6
Total .....	12.247.055	100	9.479.273	77	2.767.782	23

Muchas instituciones de hoy en día, sobre todo en las grandes áreas urbanas, compiten vigorosamente entre sí por conseguir esos estudiantes en régimen de media jornada, que constituyen una lucrativa fuente de ingresos adicionales. Como prueba de esta fuerte competencia, un suplemento de 63 páginas sobre temas de educación, publicado por el *New York Times* el 8 de agosto de 1988, incluía anuncios a gran tamaño con los que se intentaba atraer a estudiantes tanto en régimen de media jornada como en régimen de jornada completa a los campus de más de 50 “colleges” y Universidades del área metropolitana de Nueva York.

Al igual que la distribución entre instituciones públicas y privadas, la distribución del número total de alumnos matriculados es muy desigual en esos tres niveles, lo que refleja las menores dimensiones medias de “colleges” y Universidad privadas. Tal como se mostró anteriormente en la tabla 1, las instituciones privadas representan el 55 por 100 del total de instituciones de educación postsecundaria (combinando todos los niveles); pero, tal como se muestra en la tabla 2, en 1985 representaba tan sólo el 23 por 100 del número total de alumnos matriculados. Esta disparidad resulta especialmente sorprendente en el caso de los “colleges” para no graduados con carreras de cuatro años de duración; aunque el 75 por 100 de ellos son privados, en 1985 contaban con sólo el 25 por 100 de todos los estudiantes a este nivel.

No obstante, no deberíamos apresurarnos a llegar a la conclusión de que la mayoría de las instituciones privadas están encontrándose con graves dificultades para atraer a un número suficiente de alumnos. Evidentemente, algunas de las más débiles están teniendo que realizar grandes esfuerzos para cubrir todas sus plazas, pero por lo general no ocurre así. Contradiciendo tendencias anteriores, el número total de alumnos matriculados en instituciones privadas desde 1980 en adelante ha crecido a mayor velocidad

que en las instituciones públicas, a pesar de la notable diferencia en el precio de la enseñanza entre ambas. Además, las instituciones privadas más selectivas y prestigiosas siguen rechazando 10 ó 12 solicitudes por cada una que aceptan. (Lo mismo puede decirse de los “colleges” y Universidades públicas más selectivas).

Las instituciones de educación superior a esos tres niveles difieren enormemente en cuanto a sus dimensiones, llevándose las mayores un número desproporcionado de matriculaciones. El 10 por 100 de las instituciones con un número de alumnos matriculados superior a 10.000 en 1985 (la mayor de todas tenía 63.000) representaban el 50 por 100 del total de alumnos matriculados. En el otro extremo, el 35 por 100 de instituciones en la que se matriculaban menos de 1.000 alumnos representaban un porcentaje inferior al 5 por 100 del total.

Títulos y diplomas: La “Titulitis” sobre la que con tanta elocuencia ha escrito Ronald Dorr es un fenómeno que se da no sólo en Europa sino también en Estados Unidos. Como la mayoría de los países, el Estado y el propio “Establishment” Educativo son los “Empresarios” que más insisten en que quienes deseen trabajar en ellos cuenten con el Título o Diploma Académico adecuado para cada tarea en concreto. En Estados Unidos, y si desea uno que se le tome en consideración para un puesto como enseñante en un “college” o Universidad, ha llegado a ser prácticamente obligatorio contar con un título de graduado.

En los últimos veinticinco años, el número total de títulos o diplomas de todos los tipos concedidos anualmente en Estados Unidos ha llegado prácticamente a triplicarse (en la tabla 3 aparecen debidamente desglosados).

Tabla 3  
TÍTULOS CONCEDIDOS, 1961 Y 1985  
(En miles)

	Bachelor	Master	Graduado	Doctorado
1961 .....	370 *	82	25	11
1985 .....	979	286	75	33
Aumento entre 1961 y 1985 .....	265 %	344 %	300 %	300 %

\* Nota del traductor: Los títulos norteamericanos no tienen necesariamente equivalente en España, por lo que se utilizan los títulos o diplomas españoles aproximadamente equivalentes.

A diferencia del mito tradicional, propio de Francia y España, de que los títulos de todas las Universidades públicas son cualitativamente equivalentes, en Estados Unidos se reconoce abiertamente que el valor de un mismo

título puede diferir considerablemente dependiendo del “college” o Universidad en concreto que lo haya otorgado. Un determinado diploma o título de una Escuela de Bellas Artes sumamente selectiva o de una Universidad muy prestigiosa (sea pública o privada) pesa mucho más tanto socialmente como en el mercado de trabajo que un título similar otorgado por una institución de menor categoría.

No obstante, a pesar de estas disparidades y a pesar de la mayor oferta de títulos o diplomas actualmente en el mercado, cuando se está buscando un puesto de trabajo todavía sigue mereciendo la pena contar con cuatro o más años de estudios en un “college” o Universidad (sea cual sea). En los últimos años, las tasas de paro o desempleo de personas de dieciocho o más años de edad han demostrado mantener una relación inversa con la duración de sus estudios formales. Así, en 1986, la tasa de paro o desempleo de las personas que buscaban un puesto de trabajo con sólo de uno a tres años de educación superior era del 15,4 por 100; en el caso de los que contaban con cuatro años de educación superior, el 8,1 por 100; en el caso de los que contaban de uno a tres años de educación en un “college”, el 5,3 por 100; y en el caso de los que contaban con cuatro o más años de educación en un “college”, es sólo el 2,5 por 100.

Teniendo en cuenta que esta visión global de la estructura y diversidad de la educación superior de los Estados Unidos, pasamos ahora a realizar un examen o estudio de los aspectos financieros.

## II. FUENTES DE INGRESO

Tanto los “colleges” como las Universidades privadas obtienen la mayor parte de sus ingresos de fuentes similares, aunque en proporciones muy distintas. Esas fuentes incluyen:

- *Ingresos de alumnos*, incluyendo tasas académicas, honorarios, alojamiento y cargas varias.
- *Ingresos de los gobiernos federal, del estado y local*, en forma de asignaciones para el mantenimiento general o de subvenciones y contratos especiales (sobre todo para fines de investigación).
- *Donaciones, subvenciones y contratos privados*, de alumnos y otros individuos, fundaciones filantrópicas y empresas privadas.
- *Ingresos por dotaciones*, basados en la acumulación de donaciones y subvenciones anteriores destinadas a inversiones para usos futuros en lugar de a desembolsos inmediatos.

- *Ventas de bienes y servicios* relacionados con la educación y la investigación, tales como publicaciones científicas y literarias, servicios de revisión o prueba, alquileres de películas o productos agrícolas.
- *Hospitales dependientes* de facultades médicas universitarias (apartado presupuestario sumamente importante en el caso de un número limitado de instituciones).
- *Otros recursos varios*, tales como ingresos por cesión o alquiler de terrenos, patentes o una empresa lucrativa en la que la institución educativa posea acciones.

Antes de estudiar con mayor detenimiento las fuentes más importantes de ingresos a las que nos hemos referido anteriormente será conveniente fijarse en cómo se reparten los ingresos globales entre las instituciones públicas y privadas y entre los distintos niveles de educación postsecundaria.

*Cómo se dividen los ingresos.* El año fiscal 1986 fue un año desacomodadamente bueno para la educación superior norteamericana. Por primera vez en la historia, el total de ingresos corrientes superó los 100.000 millones de dólares, alcanzándose un record de 103.000 millones, lo que representa un 2,6 por 100 del producto nacional bruto y un aumento del 9 por 100 respecto a 1985. En el período de cuatro años comprendido entre el año fiscal 1983 y el año fiscal de 1986, los ingresos totales aumentaron en un 30 por 100, dejando así muy atrás una inflación del 11 por 100.

Esta mayor “tarta” financiera de 1986 se repartió de la forma siguiente:

- 55.000 millones de dólares (53 por 100) para Universidades *públicas* y “colleges” con carreras de cuatro años de duración.
- 35.000 millones de dólares (34 por 100) para Universidades *privadas* y “colleges” con carreras de cuatro años de duración.
- 12.000 millones de dólares (12 por 100) para “colleges” *públicos* con carreras de dos años de duración.
- 1.000 millones de dólares (1 por 100) para “colleges” *privados* con carreras de dos años de duración.

En total, el 65 por 100 de los ingresos totales de 1986 fue a parar a instituciones públicas y el 35 por 100 a instituciones privadas.

## La Financiación de Instituciones Privadas y Públicas

Aunque la pauta o modelo global de fuentes de ingresos difiere considerablemente entre instituciones públicas y privadas, ambos grupos obtienen sumas importantes tanto del sector público como del privado de la economía. Los “colleges” con carreras de dos años de duración, que son los que dominan a este nivel, cobran por lo general unas tasas académicas modestas y son los que más se benefician de los ingresos tributarios del estado en que se encuentran. Sin embargo, en 1986, las Universidades y “colleges” públicos con carreras de cuatro años de duración recibieron del gobierno sólo un 57 por 100 de su total de ingresos corrientes, en comparación con el 15 por 100 para las correspondientes instituciones privadas. Merece la pena resaltar no obstante que ambos grupos recibieron aproximadamente el mismo porcentaje del gobierno federal (del 12 al 14 por 100), mientras que el grueso de los ingresos gubernamentales para las instituciones públicas procedió del gobierno del estado y del gobierno local (43 por 100). En el caso de las instituciones privadas, este último concepto representó únicamente una pequeña fuente de ingresos (2,5 por 100).

A modo de contraste, la mayor fuente de ingresos para las Universidades privadas y los “colleges” también privados con carreras de cuatro años de duración fueron las cantidades pagadas por los alumnos (tasas académicas, honorarios, alojamiento y comida, etc.), que representaron el 48 por 100 del total de ingresos corrientes, en comparación con el 25 por 100 para instituciones públicas comparables (véase tabla 4).

Las donaciones, subvenciones y contratos privados, así como los ingresos por dotaciones, representaron casi el 15 por 100 del total de ingresos corrientes de las Universidades y “colleges” privados, y menos del 5 por 100 en el caso de esos equivalentes públicos.

Las otras fuentes de ingresos corrientes en 1986 que aparecen reproducidas en la tabla 4 (actividades educativas auxiliares, hospitales dependientes de facultades de medicina y fuentes varias) suman el 14 por 100 del total de ingresos corrientes en el caso de las instituciones públicas y el 23 por 100 en el de las privadas.

Estas cifras nos permiten efectuar un cálculo aproximado de la proporción del total de ingresos corrientes de 1986 recibido del sector público y del sector privado de la economía, por parte de Universidades y “colleges” públicos y privados respectivamente (excluyendo los “colleges” con carreras de dos años de duración).

Las contribuciones efectuadas por el sector público fueron aportadas por el Gobierno federal, del estado y local, representaron el 57 por 100 en el caso de las instituciones públicas y el 15 por 100 en el de las privadas. La

Tabla 4

**FUENTES DE INGRESOS CORRIENTES PARA UNIVERSIDADES  
Y "COLLEGES" CON CARRERAS DE CUATRO AÑOS DE DURACION  
PUBLICOS Y PRIVADOS, 1986**

	Públicos distribución %	Privados distribución %
Pagos de los alumnos .....	24,6	48,1
Tasas académicas y honorarios .....	13,7	37,1
Alojamiento y comidas .....	10,9	11,0
Pagos del Gobierno .....	56,9	14,8
Federal .....	13,5	12,3
Del Estado .....	42,9	1,9
Local .....	0,5	0,6
Donaciones, subvenciones y contratos privados .....	3,7	9,3
Ingresos por dotaciones .....	0,7	5,3
Actividades educativas auxiliares .....	2,8	2,2
Hospitales .....	8,6	10,1
Otras fuentes .....	2,8	10,3

mayor parte del resto, más del 40 por 100 en el caso de las instituciones públicas y más del 80 por 100 en el de las privadas, procedió de subvenciones, donaciones y contratos del sector privado, así como de ingresos por dotaciones.

Sin embargo, los porcentajes que aparecen en la tabla 4, no son sino la media aproximada correspondiente a un elevado número de instituciones y, por tanto, ocultan importantes variaciones de los mismos. Por ejemplo, en esas medias aparecen juntas las Universidades dedicadas a la investigación y los "colleges" para no graduados y con carreras de cuatro años de duración, mientras que sus respectivas fuentes de ingresos (así como sus pautas o modelos de desembolsos) difieren considerablemente.

Este punto se puede ilustrar de la forma más vivida posible tomando como ejemplo la Universidad de Princeton, institución de tamaño medio y una de las Universidades privadas dedicadas a la investigación más antiguas, ricas y prestigiosas de todo el país. En la lista de las 100 instituciones educativas que recibían las mayores sumas del Gobierno federal de 1984, Princeton ocupaba el puesto número nueve. (Las cinco primeras instituciones de la lista eran también relevantes Universidades privadas y dedicadas a la investigación). En 1985 la Universidad de Princeton recibió del Gobierno federal subvenciones y contratos de investigación por un total de 145 millo-

nes de dólares, lo que representó el 39 por 100 de su total de ingresos corrientes por un valor de 373 millones de dólares (en marcado contraste con las cifras de apoyo o sostén del Gobierno federal que aparecen reproducidas en la tabla 4, del 12,3 por 100 del total de ingresos corrientes en el caso de los “colleges” y universidades públicas).

La experiencia de la Universidad de Princeton difiere también espectacularmente de otras categorías de ingresos que aparecen también reproducidas en la tabla 4. En 1987, sus ingresos por gastos de enseñanza fueron inferiores al 20 por 100, en comparación con la media del 37 por 100 de todas las Universidades y “colleges” privados y el 13,7 por 100 en el caso de las correspondientes instituciones públicas, y eso a pesar de que los gastos de enseñanza de la Universidad de Princeton son considerablemente superiores a la media de las instituciones privadas.

Existe también una notable diferencia en lo que se refiere a las donaciones, subvenciones y contratos privados, combinados con los ingresos por dotaciones. La cifra correspondiente a la Universidad de Princeton es la del 25,8 por 100 del total de ingresos corrientes, mientras que la media de todas las instituciones privadas es del 14,6 por 100 y la de todas las instituciones públicas el 4,4 por 100.

También en cuanto a las dimensiones de su dotación existen notables diferencias entre las distintas instituciones, tanto públicas como privadas. Sorprendentemente, la número uno de la lista de 100 instituciones con las mayores dotaciones es una institución pública, concretamente la Universidad de Texas en Austin (seguida por las Universidades de Harvard, Yale, Princeton y Stanford). Las Universidades privadas y las escuelas de bellas artes son las más abundantemente representadas en esa lista de 100 instituciones, pero en ella figuran también un buen número de Universidades públicas de los distintos estados, incluyendo cuatro sucursales de la Universidad de California, cada una de ellas con una elevada dotación, y las Universidades de Estados tales como Minnesota, Ohio, Wisconsin, Oklahoma, Nuevo México, Carolina del Norte y la Universidad del Estado de Nueva York en Buffalo.

En términos generales, las más destacadas Universidades públicas dedicadas a la investigación obtienen mayores fondos del sector privado de los que parece indicar la media para todas las instituciones públicas que se reproduce en la tabla 4.

Tras haber ofrecido una imagen global de dónde proceden los recursos y cómo se distribuyen, puede resultar ahora conveniente completar esa imagen con unas cuantas observaciones o comentarios adicionales acerca de las fuentes de ingresos y también acerca de algunos apartados significativos relacionados con los gastos o desembolsos.



### III. UNA VISION MAS PROXIMA DE ALGUNOS APARTADOS

*Tasas académicas, becas y préstamos:* Prácticamente todas las instituciones educativas de Estados Unidos cobran tasas académicas y honorarios, y las que funcionan en régimen de internado gastos de alojamiento y comidas. En los últimos años, el costo de la enseñanza ha aumentado más rápidamente que el de la vida, y la distancia entre las instituciones públicas y privadas se ha hecho cada vez mayor.

En 1986-87, las tasas académicas y los honorarios ascendían como media a 1.590 dólares por curso académico en las Universidades públicas (aunque esta suma era considerablemente mayor en el caso de los estudiantes de fuera del Estado) en comparación con los más de 8.000 dólares de las Universidades privadas. Si se suman alojamiento y comidas, el coste medio por estudiante era de 4.370 dólares en las Universidades públicas y 11.870 dólares en las privadas. En el caso de los “colleges” para no graduados con carreras de cuatro años de duración, las cargas por alumno eran como media algo inferiores. Las tasas académicas y honorarios más bajos eran la de los “colleges” con carreras de dos años de duración, ascendiendo como media a 650 dólares al año en los de carácter público y a 4.060 dólares en los de carácter privado.

Esos promedios ajustados infravaloran y sobrevaloran al mismo tiempo las cargas reales por alumno de numerosas instituciones. Por ejemplo, el coste global para los estudiantes que asisten a los “colleges” y Universidades privadas más selectivas y prestigiosas (incluyendo alojamiento y comida) ascendían en 1987-88 a entre 18.000 y 19.000 dólares, esperándose que alcancen la cifra de 20.000 dólares en 1988-89.

Conviene destacar que las tasas académicas y los honorarios no cubren en absoluto el gasto o desembolso real por alumno en régimen de jornada completa de la mayoría de los “colleges” y Universidades. En numerosas instituciones privadas, las tasas académicas cubren sólo aproximadamente la mitad del costo real para la institución (incluso menos en algunos casos), teniendo que compensarse ese déficit mediante ingresos por dotaciones y donaciones y subvenciones privadas. Las tasas académicas y los honorarios de “colleges” y Universidades públicas, fuertemente subvencionadas a través de los ingresos tributarios del Estado, cubren en general un porcentaje muy inferior del gasto o desembolso real por alumno.

Las becas y plazas pensionadas desempeñan un importante papel en la superación de obstáculos financieros para numerosos alumnos necesitados de ayuda, sobre todo en las instituciones privadas de alto coste. En 1984-85, los “colleges” y Universidades privadas con carreras de cuatro años de duración, en los que se encontraban matriculados sólo una tercera parte de todos los estudiantes, concedieron 2,3 mil millones de dólares en becas y

Tabla 5

**ALGUNAS COMPARACIONES ENTRE INSTITUCIONES PUBLICAS  
Y PRIVADAS, 1985-86**

	Públicas	Privadas
<i>Tasas Académicas</i>		
Universidades .....	1,590	8,060
“Colleges” con carreras de cuatro años de duración	1,270	6,000
“Colleges” con carreras de dos años de duración....	650	4,060
<i>Desembolsos por alumno</i> (Equivalente a régimen de jornada completa)		
Universidades .....	9,377	15,668
“Colleges” con carreras de cuatro años de duración	6,812	7,537
“Colleges” con carreras de dos años de duración....	3,372	3,229
<i>Becas Institucionales</i> .....	1,400	2,300
<i>Salarios del Profesorado</i>		
Profesorado en régimen de plena dedicación - Uni- versidades .....	45,322	51,355
Profesorado en régimen de plena dedicación - “Co- lleges” con carreras de cuatro años de duración ..	41,322	51,355
Instructores-Universidades .....	20,226	22,743
Instructores-“Colleges” con carreras de cuatro años de duración .....	21,180	18,910

plazas pensionadas, en comparación con los 12,6 mil millones de dólares de ingresos totales percibidos en concepto de tasas académicas y honorarios. En ese mismo año, las Universidades y “colleges” públicos, en el que estaban matriculados dos tercios de todos los estudiantes, concedieron 1,4 mil millones de dólares en becas y plazas subvencionadas, en comparación con unos ingresos de 8,6 mil millones de dólares en concepto de tasas académicas y honorarios.

A las ayudas a los estudiantes, anteriormente mencionadas, y concedidas directamente por las instituciones individuales, se suman unos importantes fondos para becas proporcionados a los alumnos individuales por el Gobierno federal y los gobiernos de numerosos estados. El objetivo nacional que se persigue es el de que ningún joven capaz y necesitado se vea privado de acceso a la educación superior a causa de obstáculos financieros.

Además de las becas, y prácticamente en todas las instituciones de educación superior, los alumnos tienen acceso a préstamos educativos, algunos procedentes de los propios fondos de la institución y otros muchos

garantizados por el Gobierno federal. Numerosos estudiantes de familias de clase media se aprovechan de esos préstamos, que normalmente se pueden devolver a lo largo de un período de diez o más años después de la graduación. No obstante, y recientemente, tanto el Congreso de los Estados Unidos como otros medios han expresado su creciente preocupación por el excesivo endeudamiento de numerosos estudiantes.

*Salario de los profesores y seguridad en el empleo:* No existe una uniformidad nacional en cuanto a los salarios de los profesores, ni éstos son tampoco funcionarios. Las tasas anormalmente elevadas de inflación de la década de los setenta han erosionado gravemente numerosos salarios de profesores. Sin embargo, en los últimos años, gracias a la mayor prosperidad económica y a una inflación relativamente baja, se ha superado en parte (aunque no del todo) esta erosión de los salarios.

En 1985-86 los salarios medios de los profesores eran algo más altos en las Universidades privadas que en las públicas. El salario medio de los profesores en régimen de plena dedicación de las Universidades privadas ascendía a 51.355 dólares, y el de los instructores a 22.743 dólares, en comparación con los 45.322 dólares para los profesores y los 20.226 dólares para los instructores en las Universidades públicas. Los salarios medios de los profesores en los “colleges” con carreras de cuatro y dos años de duración, tanto públicos como privados, eran considerablemente inferiores a los de las Universidades.

Por lo general, la seguridad en el empleo la determina cada institución y se suele conceder a un instructor o ayudante cuando éste es ascendido al rango de profesor auxiliar o titular. Sobre todo en los “colleges” y Universidades más poderosas se aplica la norma de “ascenso o despido”. Si, al cabo de un determinado número de años (que suele oscilar entre cinco o diez, dependiendo de cada institución), un instructor o un ayudante joven no alcanzará seguridad o fijeza en el empleo, puede verse obligado a buscar un puesto de trabajo en alguna otra institución. Aunque pueda parecer a veces brutal, esta costumbre proporciona fuertes incentivos a los profesores jóvenes para esforzarse y trabajar duro, para conseguir un buen historial profesional y para competir eficazmente contra otros aspirantes. También origina un elevado grado de movilidad nacional entre los profesores jóvenes.

*El papel del Gobierno:* Según la Constitución en Norteamérica, la responsabilidad fundamental de la educación corresponde a los gobiernos de los 50 estados y a la iniciativa privada. Hasta la segunda mitad del siglo XIX, la educación superior estuvo en gran medida dominada por instituciones privadas, muchas de ellas fundadas por una amplia variedad de sectas protestantes, con vistas a formar a sus ministros y misioneros, mientras que otras eran de carácter no sectario. A lo largo de los años, muchos de

los “colleges” y escuelas de Bellas Artes anteriormente dominadas por distintas iglesias han de ser confesionales o han conservado sólo una leve relación con la organización religiosa original. No obstante, una minoría sigue manteniendo unos lazos relativamente estrechos con una determinada creencia religiosa, incluyendo algunas antiguas confesiones protestantes, movimientos evangélicos de creación más reciente e instituciones patrocinadas por judíos y católicos.

La mayoría de las Universidades de los distintos estados que existen hoy en día empezaron su andadura como “colleges” con concesión de tierras según el Decreto Morrill de 1862. Esta disposición legislativa de carácter único autorizaba importantes cesiones de terrenos federales a cada estado a condición de que se utilizasen para fundar en ellos instituciones educativas para impartir enseñanzas relacionadas con la agricultura y la mecánica. En el período comprendido entre las dos Guerras Mundiales y en décadas más reciente, esas instituciones educativas de los distintos estados se han multiplicado en número, y han aumentado tanto sus dimensiones como el alcance de las enseñanzas que ofrecen, habiendo evolucionado algunas de ellas hasta convertirse en importantes Universidades dedicadas a la investigación en pie de igualdad con destacadas Universidades privadas.

Todas estas instituciones de los distintos estados, incluyendo la enorme cantidad de “colleges” con carreras de dos años de duración que proliferaron tras la II Guerra Mundial, están financiadas en gran medida mediante los ingresos tributarios del estado y, en un determinado número de casos, por los gobiernos locales.

Durante y después de la II Guerra Mundial, el Gobierno federal de los Estados Unidos se introdujo en el campo de la educación superior a escala cada vez mayor, y no mediante la concesión generalizada de fondos de ayuda para las Universidades públicas, sino más bien mediante una variedad cada vez mayor de programas de subvenciones concretas repartidas entre instituciones tanto públicas como privadas. Durante el período inmediatamente posterior a la guerra tuvo una especial importancia el Decreto de Readaptación de Militares de 1944, que ofreció a los veteranos de guerra generosas subvenciones y ayudas para iniciar o reanudar sus estudios postsecundarios en la institución pública o privada que prefiriesen. Eso condujo a las instituciones de educación superior de todo el país una verdadera avalancha de jóvenes serios y maduros, la mayoría de los cuales se desarrollaron bastante bien...

Durante la era inmediatamente posterior a la II Guerra Mundial se pusieron también en marcha otros muchos programas financieros Federales con diversas metas u objetivos. Se lanzaron por ejemplo ambiciosos programas de becas y préstamos destinados a promover la igualdad de oportu-

tuidades para los jóvenes menos favorecidos; se crearon nuevos programas federales destinados a estimular y reforzar la educación internacional y los programas de intercambio (por ejemplo, el programa Fulbright); y finalmente se puso en marcha un número cada vez mayor de programas destinados a promover la investigación y el desarrollo universitario en diversos campos. En 1984 más de dos docenas de departamentos federales distintos habían contraído obligaciones financieras para “colleges” y Universidades por un total de casi 13 mil millones de dólares, incluyendo 5,6 mil millones para investigación y desarrollo. Apenas existía planificación o coordinación colectiva entre esos numerosos departamentos y programas federales.

Aunque no han pretendido situar en lugar preferente al Gobierno federal, esos diversos programas han ejercido de hecho una profunda influencia en la expansión del acceso a la educación superior, en la ampliación de sus dimensiones internacionales, en el fortalecimiento de sus instalaciones y servicios, y también en la mejora de las capacidades de investigación y desarrollo de determinados “colleges” y Universidades (tanto públicos como privados).

*El amplio papel del apoyo privado:* Observadores de otros países se muestran con frecuencia asombrados y desconcertados ante el importante papel desempeñado por el sector privado en la financiación de “colleges” y Universidades tanto públicos como privados. La explicación de este fenómeno se encuentra en tres factores especialmente importantes, relativamente exclusivos de los Estados Unidos.

El primer factor importante lo constituye la arraigada tradición norteamericana de que el sector privado contribuya al bien público, heredada de Inglaterra durante la época colonial, así como de la Ética Puritana y la de todas las grandes religiones. En el momento actual, casi el 90 por 100 de todas las familias norteamericanas, ricas o pobres, realizan todos los años contribuciones a iglesias, instituciones educativas, fondos para la salud y el medio ambiente y una increíble variedad de organizaciones de carácter voluntario dedicadas al interés público. Casi 500.000 empresas realizan también regularmente aportaciones desinteresadas. Las fundaciones filantrópicas privadas han desempeñado un importante papel de liderazgo y han contribuido a dar forma y a estimular la concesión de fondos privados a la educación superior.

La cifra total entregada en 1986 para fines no lucrativos por individuos, fundaciones y empresas ascendió a más de 87 mil millones de dólares. De ese total, 12,7 mil millones de dólares fueron a parar a la educación a todos los niveles, incluyendo 7,6 mil millones de dólares para “colleges” y Universidades.

El segundo factor, que refuerza considerablemente el primero, consiste en una estructura de incentivos fiscales tanto federales como de los distintos estados destinados a favorecer el ejercicio de la filantropía privada. Eso se consigue de distintas maneras.

La primera es a través de exenciones fiscales para organizaciones que demuestren su carácter filantrópico o no lucrativo, tales como iglesias, instituciones educativas, hospitales y otros tipos de organizaciones no políticas que, en opinión de las autoridades fiscales, sirvan realmente al interés público. Cualquier individuo o empresa que realice aportaciones a una organización no lucrativa (exenta de impuestos) puede deducir esas aportaciones de sus ingresos imponibles.

Una segunda forma en la que los “colleges” y Universidades se benefician de las leyes fiscales es a través de su capacidad de vender bonos exentos de impuestos para financiar la construcción de instalaciones o la adquisición de equipamiento. Los ingresos derivados de esos bonos están exentos de impuestos y resultan por tanto sumamente atractivos para los inversores.

Un tercer incentivo lo constituyen créditos fiscales para las empresas que inviertan en programas de investigación y desarrollo a cargo de Universidades.

El tercer factor básico que favorece a “colleges” y Universidades, y que ha ido adquiriendo cada vez mayor importancia a partir de la II Guerra Mundial, lo constituye la creciente simbiosis entre las instituciones de educación superior y las empresas comerciales, sobre todo en las áreas de investigación y formación profesional de los empleados. Esto ha conducido a un número y otras dimensiones cada vez mayores de las subvenciones y contratos con empresas, que han contribuido a fortalecer la posición financiera de los “colleges” y especialmente de las Universidades. También ha ofrecido al profesorado mayores oportunidades de mantenerse al día en relación con los avances o progresos más importantes en el mundo práctico de las empresas.

No obstante, aumenta cada vez más la preocupación de que, si no se controlan prudentemente y se mantienen dentro del límite razonable, esos contratos entre centros de educación superior y empresas pueden llegar a resultar peligrosos para la autonomía y libertad académica de las instituciones educativas. Una amenaza todavía mayor es la planteada por los contratos gubernamentales de defensa, que implican la realización de investigaciones “secretas”, de cuyos descubrimientos no pueden informar libremente los investigadores universitarios en las publicaciones académicas. Las Universidades han ido construyendo cada vez más defensas internas contra estos dos tipos de riesgos o peligros, llegando incluso en algunos casos a

negarse aceptar contratos de investigación del gobierno de cuyos resultados no puedan informar libremente.

## **EPILOGO**

El objetivo fundamental de esta ponencia ha sido el estimular una reflexión desde cero sobre posibles formas innovadoras de reforzar la financiación de la educación superior en España. No obstante, ni que decir tiene que ni España ni ningún otro país europeo puede albergar la esperanza de limitarse a trasplantar los métodos norteamericanos de financiación de la educación superior a su propio suelo, por atractivos que puedan parecer estos métodos. Es posible que se puedan adaptar algunos de ellos, pero sólo tras un importante proceso de adaptación a las tradiciones propias de España y a su actual entorno cultural y político. Otros métodos se pueden descartar sin más. Eso es algo que se tendrá que debatir en este seminario. No obstante, existe también una larga tradición, compartida por instituciones y sistemas educativos de numerosos países, la tradición de verse a sí mismos más claramente y de extraer lecciones útiles para el futuro comparando sus propias condiciones y prácticas con la de otras naciones. Sobre todo los últimos años, este tipo de análisis educativo comparativo ha resultado sumamente beneficioso para numerosas naciones, incluyendo España. Este seminario ofrece una magnífica oportunidad de aumentar y reforzar esos beneficios mutuos. Yo personalmente espero aprender mucho de los debates y discusiones que mantengamos.





**MODELOS DE FINANCIACION  
DE LA EDUCACION SUPERIOR PUBLICA  
FRANCIA, ALEMANIA, ESPAÑA,  
REINO UNIDO, U.S.A.**

COSTAS SOUMELIS  
Dirección de Asuntos Sociales,  
Empleo y Educación  
OCDE



# MODELOS DE FINANCIACION DE LA EDUCACION SUPERIOR PUBLICA FRANCIA, ALEMANIA, ESPAÑA, REINO UNIDO, U.S.A.

COSTAS SOUMELIS

I.

1. Los estudios realizados sobre los costos y desembolsos en la educación y sobre todo en la educación superior han demostrado que, por un lado, la educación en general ha perdido el lugar hegemónico que ocupaba en la gama de prioridades políticas; y, por el otro, las instituciones de educación superior se han encontrado en una nueva situación de dificultades o apuros financieros. Como consecuencia de todo ello las inversiones o desembolsos por estudiante han descendido en casi todos los países de la OCDE en un momento en que aumenta la demanda de educación superior, incluso en los países que han experimentado graves reducciones en la tasa de natalidad. El aumento en la demanda de educación superior se debe a varios factores, entre los cuales los más importantes parecen ser los siguientes: a) el paro o desempleo dominante, que anima a los jóvenes a permanecer más tiempo en los centros de enseñanza; b) medidas administrativas destinadas a incrementar el número de graduados en la educación secundaria, y c) la sensación, cuando no la convicción que predomina tanto entre numerosos estudiantes como entre sus padres, de que sin un título de educación postsecundaria en el futuro les resultará muy difícil encontrar un empleo y si lo encuentran será ciertamente un empleo no demasiado estimulante ni desde el punto de vista financiero ni desde el punto de vista social.

2. Esos avances en la demanda de educación superior se han producido en un momento en el que los presupuestos públicos de los gobiernos tienen que satisfacer nuevas demandas sociales cada vez más acuciantes,

debido sobre todo a unos persistentes altos niveles de desempleo y, en algunos países, a un estancamiento de la actividad económica. Eso hace casi seguro que la educación superior, que en la inmensa mayoría de los países de la OCDE está en gran medida financiada públicamente, continúe recibiendo unos fondos insuficientes a menos que los gobiernos decidan controlar la demanda de educación superior a través del principio de *numerus clausus* en relación con los recursos disponibles.

3. La suma de todos estos factores, más los rápidos cambios tecnológicos que han tenido lugar en casi todos los sectores de la actividad económica, hace que el estudio de las pautas de financiación de la educación superior resulte sumamente oportuno y necesario. A esa demanda, la OCDE ha respondido con un nuevo proyecto de investigación para el Comité de Educación con el título: “Nuevas Pautas de Financiación en la Educación Superior”. Esta tarea incluía toda una serie de estudios sobre países y un informe de síntesis.

Se han elaborado informes para los siguientes países: Australia, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Japón, Noruega, Portugal, España, Reino Unido y U.S.A.

Esos informes estarán disponibles para su distribución general en forma de monografías sobre educación de la OCDE; por tanto, el texto que reproducimos a continuación se basa fundamentalmente tanto en esos informes como en un primer borrador del informe de síntesis.

## II. MODELOS DE FINANCIACION INSTITUCIONAL

4. Las instituciones de educación superior reciben sus fondos a través de una amplia variedad de pautas de financiación. Esas pautas o modelos de financiación dependen de diversos factores, pero sobre todo del tipo de fuente de ingreso y del grado de control administrativo ejercido en la inversión o desembolso de fondos. Se pueden identificar por tanto cinco modelos principales de financiación en las instituciones de educación superior. En el primero de ellos, la institución cuenta con sus propias fuentes de ingresos, desde propiedades a inversiones, que puede gastar de la forma que considere más conveniente. En el segundo, la institución recibe una subvención global del departamento gubernamental correspondiente, y puede gastar el dinero según sus propias prioridades institucionales. En el tercer caso, la institución recibe fondos de un departamento gubernamental, pero tiene que gastar el dinero sometándose a regulaciones administrativas específicas fijadas por dicho departamento gubernamental. En el cuarto modelo, existen diversas agencias o departamentos gubernamentales de concesión de fondos, a nivel central, regional o local, de manera que la institución no depende financieramente de ninguno de ellos. Finalmente, en el caso del

quinto modelo, la institución consigue sus ingresos cobrando a estudiantes, gobiernos u organismos privados unos determinados honorarios a cambio de sus servicios educativos y de investigación.

5. En realidad, y en casi todos los países, las instituciones de educación superior y sobre todo las Universidades reciben y gastan sus fondos según una pauta o modelo que no es en realidad sino una combinación de los cinco modelos anteriormente mencionados tanto en lo que se refiere a las fuentes de financiación como al grado de control administrativo externo. Esos modelos nacionales reflejan tanto avances o procesos históricos como prácticas y objetivos institucionales del momento. En varios casos, determinadas condiciones de financiación se han visto sometidas a la necesidad de una aprobación o respaldo constitucional, lo que hace que las modificaciones resulten extremadamente difíciles cuando no imposibles. No obstante, de los distintos informes nacionales de la OCDE cabe extraer varias tendencias generales, condicionadas por dos preocupaciones fundamentales, concretamente: la necesidad de asegurar unos recursos financieros suficientes para un funcionamiento eficaz de la Universidad; y, en segundo lugar, facilitar una mayor eficiencia gestora en la inversión o desembolso del dinero.

6. La primera tendencia afecta a las fuentes de financiación. Las Universidades están intentando diversificar sus fuentes para obtención de fondos, incorporando fuentes de financiación privadas cuando tradicionalmente la fuente principal la constituye el Gobierno o el apoyo público. En casi todos los casos se está registrando una cierta tendencia a operaciones con carácter de mercado.

7. La segunda tendencia afecta al grado de control. En el caso de las instituciones individuales se está produciendo un cierto alejamiento de las modalidades de asignación de recursos con un importante grado de independencia financiera y un acercamiento hacia mecanismos de concesión de fondos que exijan una mayor responsabilidad. También se está produciendo un cierto alejamiento del control financiero estricto y un acercamiento hacia una libertad institucional en las decisiones relativas a la asignación de recursos. Así pues, las distintas pautas o modelos nacionales de financiación de la Universidad parecen ir convergiendo gradualmente hacia un mismo tipo de modelo óptimo universal, al menos a lo que se refiere a las fuentes de financiación y al control institucional. A través de mecanismos de “feedback” o realimentación internos y externos, tanto los gobiernos como las instituciones han aprendido de sus propias experiencias así como de las de otras instituciones, tanto a nivel nacional como internacional. Con todo ello se pretende favorecer un uso eficaz de los recursos y una rápida respuesta a las cambiantes condiciones en el entorno o medio ambiente, garantizando así un nivel aceptable de calidad.

### III. MODELOS NACIONALES

#### A) Francia

8. Como en casi todos los otros países de la OCDE, en Francia el sistema de educación postsecundaria se divide en dos partes:

- i) El sistema de educación superior *no universitaria*, que incluye:
  - a) los Institutos Universitarios de Tecnología (IUT); b) las Secciones Técnicas Superiores (STS) (cuyos cursos se imparten en los liceos), y c) las escuelas para estudios sociales y para médicos.
- ii) El sistema de educación superior *universitaria*, que incluye las Universidades y las “Grandes Ecoles”, y las clases preparatorias (de uno o dos años de duración) para ingresar en las “Grandes Ecoles”, que se imparten en los liceos.

9. En lo que se refiere al estatus público privado, la inmensa mayoría de las instituciones de educación superior son de carácter público. Esto resulta especialmente aplicable al sector universitario, en el que sólo un 1,8 por 100 de los alumnos estudian en Universidades privadas. Sin embargo, y para que sus graduados obtengan el título o diploma nacional, las Universidades privadas deben llegar a un acuerdo con las públicas. De no ser así, los alumnos tendrán que superar un examen especial al final de sus estudios.

10. Desde el punto de vista administrativo, las instituciones públicas de tipo universitario pertenecen a dos categorías: 1) instituciones públicas administradas de acuerdo con el derecho común, y 2) instituciones públicas de carácter científico, cultural y profesional. Este constituye un tipo especial de institución pública que difiere del primero en el sentido de disponer de un mayor grado de autonomía: pueden elegir a su presidente y pueden disponer libremente de su presupuesto. En esta categoría de instituciones públicas hay 116 instituciones de tipo universitario, con un total de 960.000 alumnos (1986-87), mientras que la primera categoría hay sólo 25 instituciones de educación superior con un total de 12.000 alumnos.

11. El presupuesto de las instituciones públicas de tipo universitario es muy limitado ya que no incluye salarios del personal, ayudas o prestaciones sociales a los alumnos ni inversiones. La responsabilidad de pagar la mayoría de los salarios corresponde directamente al Estado, ya que la inmensa mayoría del personal está constituida por funcionarios. En su calidad de propietario tanto de los terrenos como de las instalaciones de la Universidad, el Estado tiene también la responsabilidad de la construcción y administración de los edificios. En lo que se refiere a ayudas o prestaciones

sociales a los alumnos, éstas son concedidas directamente por el Estado en forma de becas o bien a través de otras instituciones especializadas. Así pues, el presupuesto de una Universidad se limita a asegurar el funcionamiento de la institución, y, en particular, la adquisición de materiales y equipamiento; la remuneración de los servicios y la remuneración del personal al servicio de la institución que no pertenezca al funcionariado. Los ingresos de la institución proceden de las siguientes fuentes:

- Subvenciones de autoridades estatales o locales.
- Tasas académicas y otros impuestos.
- Ingresos de contratos (investigación, formación o educación de adultos).
- Ingresos de servicios y productos.
- Ingresos de inversiones de capital.

12. La aplicación del presupuesto se efectúa en un marco contable perfectamente definido y siguiendo las reglas del sistema de contabilidad pública. Eso crea varios problemas, debido sobre todo al carácter anual del presupuesto cuando, en la mayoría de los casos, la gestión de los contratos de investigación exigiría un programa presupuestario multianual. Las restricciones que las normas del sistema de contabilidad pública imponen a las instituciones de educación superior limitan al mínimo su flexibilidad y su capacidad para adaptarse a las nuevas demandas. Esto lo sintieron ya las primeras Universidades que intentaron introducirse en el mundo de la economía. Asimismo, el hecho de que la inmensa mayoría del personal sean funcionarios impone a las Universidades una grave limitación en lo que se refiere a su política de contratación. Los sueldos del personal los decide el Estado y, en consecuencia, las Universidades carecen de una política de remuneración del personal propia.

13. En vista de todos estos hechos, resulta evidente que el modelo francés de financiación de las instituciones públicas de tipo universitario encaja casi a la perfección en el tercer modelo general al que nos hemos referido anteriormente, pues las ayudas o subvenciones del Estado representan la parte más importante del presupuesto universitario que, tal como hemos señalado, se limita sólo a los gastos o desembolsos de carácter operativo.

## **B) Alemania**

14. En este país la educación superior es totalmente gratuita y la inmensa mayoría de las instituciones de educación superior de la República Federal Alemana se financian públicamente, fundamentalmente a través de

los Gobiernos de los distintos Estados (*Länder*). Las instituciones de educación superior dependientes de fuentes de financiación privadas son excepcionales y no tienen prácticamente importancia cuantitativa alguna. Desde 1969, el Gobierno Federal aporta el 50 por 100 de todos los desembolsos de capital; es decir, para edificios y equipamiento científico fundamental. Las instituciones de educación superior reciben también fondos federales a través de otros canales, como por ejemplo la Sociedad Alemana para la promoción de la Investigación Científica (*Deutsche Forschungs Gemeinschaft*). Según lo dispuesto en el Decreto federal sobre asistencia o ayuda a la educación, el Gobierno Federal aporta también dos terceras partes de las ayudas financieras a los alumnos y contribuye a sufragar diversas fundaciones que ofrecen becas o ayudas.

15. Los presupuestos de las instituciones de educación superior están incluidos en los de los *Länder* y las propias instituciones carecen de soberanía presupuestaria. La única excepción a esta regla la constituyen las dos Universidades y la Escuela de Bellas Artes de Berlín que cuentan con sus propios presupuestos gracias a una subvención general del estado de Berlín. Las normas públicas por las que se rigen las instituciones de educación superior, y que son las mismas que se aplican a otros organismos o departamentos gubernamentales, permiten un considerable grado de flexibilidad. Mediante el empleo de “notas presupuestarias”, las instituciones de educación superior pueden realizar dos importantes operaciones: transferir fondos i) desde una partida presupuestaria a otra, y ii) desde el año en curso al año siguiente.

16. Las instituciones de educación superior se pueden beneficiar también de fondos especiales denominados fondos de “terceras partes”. Se trata de fondos que no tienen nada que ver con el presupuesto normal y destinados fundamentalmente a sufragar determinados proyectos de investigación, pudiendo proceder tanto de fuentes públicas como privadas. Estos fondos los puede utilizar un científico individual, uno de los departamentos de la institución o la propia institución de educación superior. A continuación reproducimos las principales fuentes de fondos de “terceras partes”, que en 1985 ascendieron a 2,3 mil millones de marcos:

- Instituciones para el fomento de la investigación (que dependen fundamentalmente de fondos públicos).
- Ministerios del Gobierno Federal.
- Ministerio de los Gobiernos de los *Länder*.
- Organizaciones internacionales.
- Fundaciones o sociedades benéficas.
- Asociaciones de la Industria y del Comercio.



17. Teniendo en cuenta la naturaleza o carácter de los cinco modelos generales anteriormente descritos, el sistema alemán de financiación de las instituciones de la educación superior (con la única excepción de Berlín) parece encajar al igual que el sistema francés en el tercer modelo. No obstante, difiere del sistema seguido en Francia en términos de la mayor libertad de gestión de que disfruta para disponer de su presupuesto. La cuenta de fondos de “terceras partes” aumenta considerablemente ese grado de libertad institucional. Sin embargo, el sistema financiero depende casi totalmente del dinero público, y la capacidad de las Universidades alemanas para conseguir recursos importantes de fuentes privadas parece ser bastante limitada. Conviene no olvidar que, desde 1970, los gastos corrientes reales por alumno han descendido en un 50 por 100. Más que un aumento sustancial de fondos, las esperanzas de mejorar la educación superior en Alemania parecen basarse en el factor demográfico, debido al reducido número de miembros de grupo de edad que accede actualmente a la educación superior.

### **C) España**

18. En España, la educación superior corresponde fundamentalmente a las Universidades, a diferencia de lo que ocurre en otros países dotados de un sistema de educación superior mucho más complejo. Las Universidades son en su inmensa mayoría de carácter público. Las Universidades privadas y los centros privados de educación superior dependientes de Universidades públicas son los únicos aprobados por la Constitución. Cuentan con un número sumamente limitado de alumnos y se financian fundamentalmente mediante tasas académicas así como a través de instituciones privadas.

19. Las Universidades públicas cuentan en esencia con dos fuentes principales de financiación: ayudas o subvenciones del Gobierno, que representan algo más del 80 por 100 del total de gastos en educación superior; y tasas académicas, que cubren el 20 por 100 restante. La proporción entre tasas académicas y gastos totales ha aumentado recientemente, pero sigue siendo muy baja a pesar de las recomendaciones oficiales formuladas en 1986 de ir adaptando las tasas académicas al costo real de la educación.

20. El sistema presupuestario para las Universidades que (aunque sea sólo teóricamente) rige en el momento actual es relativamente reciente, pues fue introducido por la Ley de Reforma Universitaria de septiembre de 1983. Sin embargo, y en la práctica, las autoridades públicas parecen actuar bajo la influencia de una fuerte inercia y el informe relativo a España define la situación actual como de carácter híbrido. Esto complica inevitablemente la comprensión del actual sistema de financiación tal como se ejerce en la práctica, pues difiere del que se describe en la Ley de Reforma Universitaria.

21. La Ley de Reforma Universitaria intentó de hecho modificar las prácticas presupuestarias tradicionales con la intención de elevar el grado de autonomía real de las Universidades en lo que se refiere a la elaboración y gestión de sus presupuestos. Las prácticas del pasado habían reducido esta autonomía institucional casi a cero, dado que el presupuesto de una Universidad lo decidía el Ministerio sin ni tan siquiera tomar en consideración las propuestas de la misma. Varios trucos utilizados en la elaboración del presupuesto, tales como el “subsidio de nivelación” o la noción de “gastos consolidados”, obligaban a las Universidades a adaptar sus tácticas con vistas a incrementar sus ingresos tanto presentes como futuros. No obstante, la Ley de Reforma Universitaria prevé la creación de un Consejo Social, de composición mixta, encargado de aprobar el presupuesto. Según la Ley de Reforma Universitaria, éste incorpora todos los gastos o desembolsos, incluyendo las remuneraciones a los miembros del claustro que tengan el estatus de funcionarios, partida que anteriormente correspondía al presupuesto del Ministerio. Por otro lado, los fondos del Gobierno se entregan en forma de ayuda o subvención global, calculada sobre la base de criterios previamente acordados, sin depender de ninguna partida presupuestaria específica. Sólo existe una excepción: los gastos o desembolsos del personal se ven sujetos a la aprobación de las autoridades públicas.

22. La Ley de Reforma Universitaria modificó también el tradicional control administrativo estricto ejercido por funcionarios del Ministerio de Hacienda. Puso fin a este procedimiento de control que en el momento actual se limita a un control “a posteriori”.

23. La situación híbrida anteriormente descrita se debe sobre todo a que, en contra del espíritu de la Ley de Reforma Universitaria, las autoridades públicas siguen calculando de una forma u otra los gastos o desembolsos de las universidades. Las autoridades públicas introducen ciertas modificaciones en la ayuda o subvención global calculada, basándose para ello en ingresos previstos de las Universidades, que se restan de la ayuda o subvención global, y en un plan multianual de personal basado en un cálculo “objetivo” del personal necesario en lugar del personal existente, tal como se prevé en la Ley de Reforma Universitaria. No obstante, parece que este mecanismo de modificación no permite que la situación evolucione hacia un sistema de financiación capaz de ofrecer una ayuda o subvención global calculada sobre la base de determinados criterios objetivos y previamente acordados. A modo de conclusión diremos que la Ley de Reforma Universitaria ha contribuido a alejar el sistema español de financiación de la educación superior del correspondiente al tercer modelo general, aproximándolo a otro más parecido al segundo modelo general. Tal como veremos cuando examinemos la situación que se da en el Reino Unido, esta tendencia es exactamente la contraria a la que parece darse en el país.

## D) Reino Unido \*

24. La educación superior en Gran Bretaña consta de dos elementos distintos: la educación superior universitaria y la no universitaria (o pública). Cuenta además con una Universidad abierta. Todas estas instituciones solían funcionar de acuerdo con distintos mecanismos de financiación que se consideraban especialmente adecuados para los fines y propósitos de cada sector en concreto.

25. Debemos señalar de entrada que el sistema de financiación de los dos principales sectores de la educación superior han experimentado varios cambios debido a la presión de diversos factores: un bajo crecimiento económico unido a una elevada tasa de inflación, que ha obligado al gobierno a reducir drásticamente las inversiones públicas; el hábito adquirido por los administradores de las Universidades de gastar sumas cada vez mayores de dinero debido al principio de subida o al incremento de los presupuestos; la reducción de la tasa de crecimiento de la demanda de educación superior; la menor prioridad política concedida a la educación superior durante los últimos años de la década de los setenta; y la acentuada reducción de la demanda de profesores tras el descenso de la tasa de natalidad a partir de 1965 en adelante. Todos estos factores han conducido al derrumbamiento de ambos sistemas de financiación.

26. En 1982 se llevó a cabo un primer intento de introducir algunos cambios de los sistemas de financiación del sector no universitario, aboliendo el *Advanced Further Education Pool* (Fondo o Depósito para la Educación Superior) y sustituyéndolo por el *National Advisory Body* (Consejo Asesor Nacional), similar al *University Grants Committee* (Comité de Subvenciones a la Universidad). En el momento actual se están introduciendo nuevos cambios a través del Decreto de Reforma de la Educación, sometido actualmente a estudio por parte del Parlamento. En esencia, este Decreto intentará por un lado elevar el grado de control público en el sistema de financiación de las Universidades, y por el otro reducirlo en el sistema no universitario, con vistas a lograr que las Universidades y otras instituciones tengan que responder más ante los organismos que las financian mediante la aplicación de mecanismos de mercado o casi de mercado.

27. En vista de que el sistema tradicional de financiación de las Universidades era considerado casi como el ideal no sólo en Gran Bretaña, sino también fuera de ella, merece la pena describirlo con cierto grado de detalle. Se trata de una expresión casi perfecta del segundo modelo general.

28. El sistema de financiación universitaria, basado al 100 por 100 en el respeto de la autonomía de las Universidades, era un sistema dependiente

---

\* Se refiere fundamentalmente al sistema británico de educación superior.

casi de una sola fuente que recibía fondos en forma de una subvención en bloque y recurrente por parte del Gobierno. La subvención en bloque, calculada en intervalos de cinco años, era administrada por el *University Grants Committee* (Comité de Subvenciones a la Universidad), que tenía el doble papel de representar los intereses de las Universidades a nivel de Gobierno y asignar las ayudas o subvenciones a las Universidades. En consecuencia, y salvo en términos generales, el Gobierno no especificaba qué utilización podía hacerse de la subvención. Siempre que las Universidades se gastasen el dinero de acuerdo con sus “cartas reales”, el Comité de Subvenciones a la Universidad no se veía legalmente obligado a explicar con detalle su uso de los fondos públicos. La subvención contenía también una partida o componente considerable, aunque sin especificar, para fines de investigación.

29. El procedimiento seguido para la elaboración del plan presupuestario quinquenal era el siguiente. Con la ayuda del Comité de Subvenciones a la Universidad, el Gobierno preparaba un plan quinquenal en función de la evolución prevista y deseable de la educación superior. Por tanto, hacia finales de cada quinquenio, el Comité de Subvenciones a la Universidad, dictaba directrices a cada Universidad, exponiéndoles sus puntos de vista acerca de cómo debería evolucionar durante los cinco años siguientes el sistema universitario en su conjunto. Luego el Comité de Subvenciones a la Universidad lo reunía todo y lo revisaba a la luz de sus propias prioridades, y finalmente el Gobierno ponía los fondos a disposición de las Universidades. A cada Universidad se le entregaba una asignación, cuya cuantía se calculaba basándose en gran medida en términos reales para el consiguiente período de cinco años. Dentro de este marco general, cada Universidad gozaba de libertad para aplicar su propio presupuesto. No se fijaba de forma específica ningún gasto o desembolso en concreto.

30. Este sistema de financiación favoreció a las Universidades en un período de rápida expansión. Cualquier competencia para la obtención de recursos lo era en el sentido de obtener una subida o incremento, ya que era muy raro que se redujeran los fondos para cualquier actividad. Debido a esta facilidad para la obtención de fondos, las Universidades apenas tenían incentivos para intentar encontrar fuentes alternativas de financiación fuera del Comité de Subvenciones a la Universidad. De hecho, y por razones de equidad, este Consejo deducía de su subvención los ingresos obtenidos por cualquier Universidad de fuentes tales como donaciones o ayudas por parte de la industria. Las tasas académicas representaban sólo una pequeña parte de los ingresos de las Universidades e institutos politécnicos. Prácticamente todos los estudiantes británicos veían cómo sus tasas se pagaban con fondos del Gobierno central.

31. Todas las convenciones que habían ido desarrollándose durante el medio siglo anterior y que favorecían la subida o incremento de los presu-

puestos se vieron derribadas de un golpe bajo la presión del estancamiento por reducción de la actividad económica. En su esfuerzo por reducir el gasto público, el Gobierno introdujo recortes sustanciales en las cantidades abonadas a instituciones de educación superior por alumnos británicos; y también redujo los subsidios públicos. La reacción inicial del Comité de Subvenciones a la Universidad y de las propias Universidades consistió en reducir proporcionalmente el número de alumnos con vistas a mantener la inversión o gastos por alumno. En ausencia de un organismo o departamento central, la reacción de los institutos politécnicos fue exactamente la contraria. Sólo tras la retirada de 1980 de las subvenciones por alumnos extranjeros y del bajo nivel de las subvenciones en bloque recibidas, las Universidades experimentaron la necesidad de mostrarse más activas en la búsqueda de recursos adicionales al margen de dicho Comité, con distintos grados de éxito. Sin embargo, y en el momento actual, más de la mitad de los ingresos de varias Universidades proceden de fuentes ajenas al Comité. Las implicaciones más importantes de este cambio consisten en que la mayoría de los ingresos ajenos al Comité se destinan a fines o propósitos particulares y que las Universidades tienen que responder, con frecuencia con mucho detalle, de la utilización que hacen de ese dinero. Los fondos ajenos al Comité proceden de cuatro fuentes principales:

1. Tasas académicas pagadas por los alumnos.
2. Honorarios por cursos cuyo coste se paga íntegramente.
3. Ingresos procedentes de becas o ayudas para la investigación.
4. Labores de consulta o asesoría.

Conviene señalar que los institutos politécnicos funcionan también en condiciones parecidas.

32. Tal como hemos señalado ya, el modelo seguido tradicionalmente en Gran Bretaña para la financiación de las Universidades y que ha experimentado los cambios descritos tiene grandes probabilidades de verse drásticamente modificado de acuerdo con el nuevo Decreto de Reforma de la Educación. Tras varios años de funcionamiento se podrá realizar una comparación entre ambos.

## **E) Estados Unidos**

33. Los Estados Unidos de América mantienen el sistema de educación superior de mayores dimensiones y más diversificado en todo el mundo. En el momento actual existen más de 3.300 instituciones “tradicionales” de educación superior, tanto públicas como privadas, y con carreras de dos y

cuatro años de duración, así como unas 8.000 escuelas postsecundarias de carácter privado. En términos generales y desde el punto de vista de la financiación institucional, el sistema de educación superior, podría dividirse en dos sectores: el sector público apoyado por el Estado y el sector privado o “independiente”, que incluye instituciones no lucrativas y lucrativas (patrimoniales).

Los “colleges” y Universidades financiadas por los distintos estados se acogen a las leyes del estado en que se encuentran situados y normalmente forman parte de un sistema de campus múltiple regido por una directiva previamente designada. Cada campus universitario depende de un jefe de campus (presidente o director) responsable ante un director de todos los campus elegido por la directiva.

34. La principal fuente de ingresos para los “colleges” y Universidades públicas la constituye una asignación anual de fondos aprobada por la asamblea legislativa del estado. En algunos estados, los fondos se asignan o reparten campus a campus; mientras que, en otros, se asigna una suma global para todo el sistema de campus y luego la directiva la reparte entre los distintos campus. La fórmula utilizada para la financiación se basa fundamentalmente en el equivalente al número de alumnos matriculados; aunque, en la mayoría de los estados, a ciertos campus se les asigna una bonificación especial como reconocimiento del papel especial que desempeñan en la realización de investigaciones o en el mantenimiento de unos elevados niveles de calidad.

35. La segunda fuente importante de ingresos para las instituciones públicas de educación superior la constituyen las tasas académicas y los honorarios pagados directamente por los estudiantes. Su nivel difiere de una Universidad a otra, desde la mitad o más del costo total en los estados de Nueva Inglaterra a un tercio o menos de los estados del Medio Oeste o el Oeste. Las instituciones públicas de educación superior cuentan con numerosas fuentes adicionales de ingresos, incluyendo:

- Subvenciones directas por parte del Gobierno federal para Universidades con concesión de tierras y “colleges” históricamente negros.
- Subvenciones para la investigación, concedidas generalmente sobre una base competitiva, por el Gobierno federal, las autoridades de los distintos Estados o locales y empresas privadas.
- Fondos concedidos por organismos del Gobierno local (más frecuentes en el caso de “colleges” comunitarios que en el de instituciones con carreras de cuatro años de duración).
- Donaciones de empresas privadas, fundaciones y antiguos alumnos.

- Ingresos procedentes de la venta de patentes e inventos y de empresas auxiliares tales como grupos de atletismo, y “colegios mayores” o instalaciones para albergar a alumnos, cafeterías y otro tipo de establecimientos situados en el campus.
- Ingresos de inversiones de fondos de dotaciones.

36. Si tuviésemos que encajar el sistema norteamericano de financiación de la educación superior pública en alguno de los cinco modelos generales, nos veríamos obligados a situarlo en el modelo cuarto, pero extendiéndose también al quinto; ya que las Universidades y “colleges” de carácter público realizan también grandes esfuerzos por “vender” sus servicios educativos y de investigación.

37. La combinación de algunos de los rasgos de esos dos modelos podría dar lugar a un sexto modelo, hacia el que, con toda probabilidad, se irá desplazando la mayoría de los sistemas de financiación de la educación superior, en el futuro.

## NOTAS Y REFERENCIAS

1. Véase en particular: *Costes, Gastos y Financiación de la Educación, Análisis de Tendencias*, OCDE, ED (86) 10.
2. *Informes de Países*:  
Francia: Ministerio de Educación.  
Alemania: Dr. Hermann J. Schuster.  
España: Tomás Moltó, Esteban Oroval, Gloria Orriols, M. Pons, Ramón Torrent, de la Universidad de Barcelona.  
Reino Unido: Gareth Williams.  
U.S.A.: Dr. C. Ronald Kimberling y Dr. Joel West.
3. Informe de Síntesis (Gareth Williams).





**SISTEMAS DE FINANCIACION  
DE LAS UNIVERSIDADES  
PRIVADAS Y DE LA IGLESIA:  
DISTINTOS MODELOS**



# **SISTEMAS DE FINANCIACION DE LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS**

J. R. CODINA VALLVERDU

Profesor Asociado de la  
Universidad Complutense de Madrid



# **SISTEMAS DE FINANCIACION DE LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS: distintos modelos**

J. R. CODINA VALLVERDU

Antes de proceder a analizar los diversos sistemas, tanto tradicionales como innovativos, utilizados y utilizables por las denominadas “Universidades privadas” para la obtención de recursos económico-financieros que permitan su cabal desarrollo y progreso, creo conveniente tratar algunos aspectos previos que, aún resultando aparentemente ajenos al enunciado de esta ponencia, guardan estrecha relación con los posibles cauces de financiación de este tipo de Universidades.

## **I**

Un primer aspecto a considerar es el que se deriva de la consideración de la Educación Superior como “servicio público”.

Sin ánimo de entrar a ponderar todos y cada uno de los elementos específicos que caracterizan el servicio público de la educación superior, sin embargo, resulta evidente que corresponde al Estado, en su acepción más amplia, la responsabilidad de facilitar la educación a todos los ciudadanos; es decir, el deber de satisfacer el derecho a la educación que tienen todos los ciudadanos del Estado. Este es el principio recogido en el artículo 27 de nuestra Carta Magna que, como garantía de dicho derecho, contiene un mandato dirigido a los poderes públicos en el sentido de establecer “la programación general de la enseñanza”. Programación que deberá llevarse a cabo teniendo en cuenta los intereses (“participación efectiva”) de todos los sectores afectados (art. 27.1 y 5 CE).

Asimismo, el derecho fundamental a la educación se garantiza a través de la creación de centros docentes, tanto por parte del Estado (“poderes

públicos”) como por los particulares (“personas físicas y jurídicas”) (art. 27.5 y 6 CE), bien entendido que esta creación tendrá un mismo objetivo: satisfacer el derecho que todos los ciudadanos tienen a recibir una educación conforme a la “programación general de la enseñanza”, “dentro del respeto a los principios constitucionales” (art. 27.6 CE).

Pues bien, en dicha responsabilidad última radica el elemento básico del “servicio público” de la enseñanza superior.

Consecuentemente, es en este contexto como hay que entender la exclusividad competencial que el artículo 149.1, 30, de la Constitución reconoce a favor del Estado:

“Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”.

Por su parte, la Ley parcialmente orgánica, de 25 de agosto de 1983, de Reforma Universitaria, en su Título Preliminar (art. 1.1.<sup>o</sup>) encomienda a la Universidad la responsabilidad de gestionar el servicio público de la educación superior, y como titular de dicha gestión, la Constitución le reconoce autonomía (“en los términos que la ley establezca, en el art. 27.10).

No es este el momento ni el lugar adecuado, en razón de la materia sobre la que se me ha invitado a hablar, para profundizar sobre la naturaleza, contenido, límites y alcance de dicha autonomía universitaria. Baste para nuestro propósito significar que, en todo caso, la Universidad es autónoma como titular de la gestión del servicio público de la enseñanza superior, es decir como responsable inmediato ante los ciudadanos y la sociedad toda, de la correcta y eficaz prestación de dicho servicio.

Obsérvase, por otra parte, que el texto constitucional habla de “las Universidades en plural”, mientras que la Ley 11/83 lo hace de la Universidad, singularmente. Es evidente que no estamos ante una cuestión de simple matiz y, por tanto, se requeriría disponer de más tiempo para profundizar en las consecuencias que se derivan del diferente tratamiento dado en uno y otro texto legal. Aun siendo conscientes de lo peligroso que puede resultar resumir en una cuestión tan vidriosa como es ésta, podría concluirse que la Constitución reconoce autonomía a las Universidades como Instituciones singulares y concretas frente a otras Instituciones del Estado (v.g. Organismos Autónomos). Con ello el legislador constituyente parece querer evitar el reconocimiento de autonomía a una Institución abstracta e impersonal, haciéndolo a favor de cada Universidad.

Sin embargo, el legislador orgánico, en la Ley 11/83 ha querido enfatizar ese carácter institucional de la Universidad, a la que le atribuye (“corres-

ponde”) la titularidad de la gestión del servicio público de la educación superior.

Sea como sea, lo que interesa subrayar ahora es que dicha titularidad se reconoce a cada Universidad, sea cual sea su origen, en tanto reúna todos los elementos y requisitos que la identifiquen social y jurídicamente como tal y, para lo cual, se les reconoce personalidad jurídica, dotada de autonomía para el desarrollo de sus funciones (LRU art. 3.1).

Llegados a este punto, es necesario entrar ya a considerar el primer aspecto importante para el tema de esta ponencia. Me refiero al tradicional equívoco que encierra la distinción entre Universidad Pública y Universidad Privada. Equívoco en el que reincide la propia Ley 11/83, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria al epigrafiar el Título VIII con la distinción antes reseñada: “De las Universidades privadas”. No ocurre así en la Constitución que, en todo momento, evita establecer diferencias entre las Universidades.

La razón de dicho equívoco reside en la confusión que habitualmente se produce entre enseñanza “pública”, “estatal”, por contraposición a “enseñanza privada”. En otras palabras, la enseñanza pública se identifica como estatal por estar promovida por el Estado, mientras que la enseñanza privada sería la que está promovida por los particulares. Cuando, lo cierto y verdad es que el concepto de enseñanza “pública” ha de formarse como un concepto “análogo”<sup>1</sup>. Para comprender hasta qué punto esto es así, resulta suficiente llevar a cabo un análisis objetivo de lo que puede considerarse “común” y “peculiar en la función y servicios ‘públicos’ de algunos de los diferentes tipos de instituciones universitarias posibles en un sistema de educación superior: Por ejemplo, las Universidades estatales, las promovidas por grupos regionales (comunidades, municipios, mancomunidades, etc.) y las promovidas por otro tipo de grupos particulares (cultural, político, económico, religioso, etc.).

Al final de dicho análisis llegaríamos a la conclusión de que pueden existir una pluralidad de instituciones universitarias diversificadas por su origen, pero todas ellas “públicas”, si bien cada una con matices propios.

Ahora bien, ¿qué elementos son los que proporcionan la medida o el control del carácter de función o servicio “público” de cada institución universitaria, sea cual sea su origen?

Supongo que no se les escapa la importancia de esta cuestión: Si podemos determinar, por analogía, el mayor o menor carácter público que adopta cada institución universitaria, al margen de su origen (es decir de

---

<sup>1</sup> Cfr. J. M. COBO: *La enseñanza superior en el mundo*, Ed. Narcea, S. A., Madrid, 1979.

sus promotores) conseguiremos, a su vez, configurar el tratamiento que cada una de ellas debe recibir por parte del Estado, como un todo, en aspectos tan importantes como son las subvenciones económicas con fondos públicos (como sucede en EE.UU., o en Bélgica y Holanda, o, en menor medida, en Inglaterra debido a determinado posicionamiento político de su gobierno actual), su reconocimiento legal así como la aceptación de su régimen jurídico e incluso de su creación.

Para definir dichos elementos, el punto de partida lógico es analizar el carácter “público” de aquellas instituciones universitarias a las que el concepto es aplicable en sentido más amplio, es decir, plenamente, tales como las Universidades estatales abiertas a todos los ciudadanos.

Según sostiene J. M. Cobo Suero<sup>2</sup>, “las Universidades estatales son ‘públicas’ en la medida en que poseen los siguientes caracteres:

1. Apertura indiscriminada para acceder a estudiar en ellas; es decir, igualdad de oportunidades para todos los candidatos del Estado.
2. Igualdad de oportunidades para acceder a la docencia de todos los posibles candidatos a ella, cualquiera que sea su proveniencia ideológica o regional.
3. Respeto e igualdad de trato a todos los estudiantes, cualquiera que fuere su ideología y su proveniencia social, económica o regional.
4. Gestión democrática (ya que sólo con ella existirán garantías suficientes de que se cumplirán los caracteres anteriores).
5. Integración en la planificación requerida por las necesidades de la política educativa nacional”.

Si se toman, por tanto, como punto referencial del carácter “público” atribuido a la institución universitaria, estas notas, se llegaría a la conclusión de que sólo es posible aplicar el término de ‘Universidad privada’ a aquellas instituciones que se alejan de lo público según se ha descrito, para convertirse en algo ‘privado’ en la medida en que su producto natural, la educación, deviene ‘propiedad’ de un grupo concreto, además, claro está, de no asumir algún otro de los elementos o notas anteriormente enumeradas, y esto vale también para las tradicionalmente llamadas Universidades públicas o estatales”.

Por la misma razón, las instituciones universitarias promovidas por grupos particulares que respetasen y se ajustasen a dichos elementos, podrían

---

<sup>2</sup> Cfr. *op. cit.*, pág. 301.



y deberían ser consideradas análogas a las Universidades estatales y, por tanto, podrían ser virtualmente merecedoras del derecho a recibir subvenciones con cargo al erario público, dado que con su actividad estarían siendo titulares del servicio público de la educación superior, del mismo modo y manera que pueda serlo una Universidad del Estado o de una Comunidad Autónoma, que realmente cumpliera aquellas condiciones.

## II

Otro aspecto importante es el que se refiere al sistema elegido por nuestro ordenamiento jurídico para la creación, reconocimiento y homologación de las llamadas Universidades privadas.

Según se desprende de la legislación vigente, en el proceso de creación de una Universidad de promoción particular hay que distinguir tres aspectos diferentes: constitución, reconocimiento y homologación.

La distinción entre los dos últimos es evidente en cuanto que, por un lado, constituye un principio general del nuevo sistema de títulos y, por otro, el artículo 58 de la Ley parcialmente orgánica de Reforma Universitaria las regula separadamente, en diferentes párrafos.

Sin embargo, la distinción entre “constitución” y “reconocimiento”, exige una mayor aclaración. Sobre todo si tenemos en cuenta que, no es indiferente quién sea, y con qué fines, el promotor de una Universidad.

El artículo 58.1 de la LRU establece: “Son Universidades privadas *las que sean reconocidas como tales*”. Esta declaración contrasta con el reconocimiento genérico de la libertad de creación de centros de enseñanza superior del artículo 57: “La libertad de creación de centros docentes garantizada en el apartado 6 del artículo 27 de la Constitución *comprende la libertad de creación de Universidades* y de centros docentes de enseñanza superior de titularidad privada, en los términos establecidos en el presente Título”.

Pues bien, ello nos permite trazar una distinción entre la creación y el reconocimiento. Respecto a la primera, decir que queda amparada por la libertad constitucionalmente protegida, mientras que el reconocimiento necesita de la emisión de un “acto de reconocimiento” por parte de los poderes públicos. Con ello se garantiza, en principio, el cumplimiento de unos requisitos mínimos cuya existencia prevé el apartado segundo del artículo 58 de la LRU, y cuya fijación definitiva se encomienda al Gobierno, previo informe del Consejo de Universidades.

Por tanto, la Ley no se ocupa expresamente de la “creación” de la Universidad como tal, por entenderse que esta fase es inherente al desarro-

llo del derecho constitucionalmente reconocido en el apartado sexto del artículo 27 de la Constitución, sin embargo, el “reconocimiento” como Universidad privada y, por ende, su plena eficacia como tal, debe diferirse a la emisión de un acto, tras el examen del cumplimiento de los requisitos que el Gobierno establezca”.

De donde se deduce que el legislador se muestra indiferente, al menos inicialmente, respecto a la forma concreta de organización y personificación de las Universidades de promoción particular.

Sin embargo, habremos de convenir que la forma jurídica que ha de adoptar la Universidad para su reconocimiento no es una cuestión baladí. Esencialmente, si se tiene en cuenta el fin lucrativo o no, de sus promotores o si el proyecto docente oculta un deseo de perpetuación de “privilegios” o el fomento del “clasismo” económico o intelectual, etc., en función todo ello de lo manifestado en el punto anterior sobre la función y servicio “públicos” que han de cumplir y satisfacer las instituciones universitarias. Sobre todo, si se tiene en cuenta que, una vez reconocida una Universidad como tal, por ministerio de la ley, queda dotada de autonomía, es decir protegida de la intromisión de personas extrañas a la propia comunidad académica, y de personalidad jurídica (art. 3.1 LRU) con las consecuencias que de ello se derivan. Ahora bien, ¿qué tipo concreto de personificación pueden adoptar?

El legislador ha evitado pronunciarse expresamente sobre este importante punto, excepción hecha del genérico principio recogido en el apartado sexto del artículo 27 CE:

“Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes...”

Se deduce de este vacío legal que el legislador ha dejado a la libertad de los promotores particulares la configuración de su personificación jurídica, admitiendo cualquiera de los modos prefigurados en el Ordenamiento, incluso con colaboración de entidades públicas.

### III

Una vez consideradas estas dos cuestiones previas clarificadoras del contenido verdadero que hay que atribuir al concepto de “Universidad privada”, por una parte y de la importancia que merece la fórmula jurídica de la Universidad, por otra, pasemos ya a analizar los sistemas de financiación de estas Universidades.

Un primer aspecto que ha de tenerse en cuenta es el que se refiere al necesario apoyo financiero para la creación de una Universidad. Es obvio

que tal apoyo guarda estrecha relación con el tipo de personificación jurídica que se adopte por los virtuales promotores. Con todo, no resultará fácil encontrar dicha cobertura económica para los supuestos de Universidades de carácter no lucrativo, a menos que el Estado articule todo un sistema de técnicas de fomento y ayuda a través de medidas fiscales (exenciones, reducciones, desgravaciones, etc.), semejantes a las que están previstas para la protección de determinadas Empresas.

Por otra parte, según declara el “International Council for Educational Development” (ICED) en su informe sobre la Reforma Universitaria española, emitido en 1987<sup>3</sup>: “Posiblemente las perspectivas mejorarían (se refiere el informe a la posibilidad de encontrar patrocinadores adecuados y apoyo financiero para la educación superior) si se les asegurara *libertad absoluta con respecto a los controles gubernamentales*, que sería lo que permitiría a cualquier nueva Universidad privada competir libremente en el mercado académico para fijar su propio nivel, o su carencia del mismo”.

De la experiencia acumulada a través de siglos en otros Estados, se desprende que las fuentes de financiación para la creación, sostenimiento y desarrollo de las Universidades públicas y privadas son muy parecidas. Recordamos, en este sentido, la famosa “ley de los tres tercios” que rige en EE.UU.: un tercio de los fondos proceden de los gobiernos; un segundo tercio de los fondos proceden de las tasas y honorarios abonados por los alumnos, por último, que un tercer tercio de los fondos provienen de las ayudas voluntarias. La diferencia entre las Universidades de origen público y las de origen particular o privado, es sólo de grado: en las públicas aumentarán las cantidades procedentes de los Gobiernos, y disminuirán las procedentes de los honorarios de los alumnos y de las ayudas voluntarias<sup>4</sup>.

Volviendo a nuestra realidad española, parece evidente que cualquier proyecto de creación de una Universidad por un grupo de particulares, deberá partir de la Constitución de una Fundación o Cooperativa que asuma la responsabilidad de financiar y sostener la Universidad.

A esta financiación inicial o de puesta en marcha una vez creada la Universidad y dotada de la infraestructura mínima necesaria, será necesario articular un sistema de captación de recursos que podemos clasificar en tres grupos básicos.

Primero, los generados por las tasas académicas y demás cuotas procedentes de los alumnos. En este capítulo es fundamental la oferta educativa que haga la Universidad, así como la mayor o menor sensibilidad a las necesidades y demandas sociales.

---

<sup>3</sup> Ed. Consejo de Universidades, Madrid, 1987, pág. 127.

<sup>4</sup> JESÚS MARÍA MARAÑÓN: *La financiación privada del sistema universitario de EE.UU.*

Además, hay que incluir los ingresos procedentes de convenios celebrados con empresas comerciales, ofertando nuevos programas de formación y reciclaje.

En todo caso, es fundamental hacer un uso más extensivo de las instalaciones y los equipamientos existentes, aumentando el nivel de utilización de aulas y laboratorios, flexibilizando los horarios académicos. También es importante, en este capítulo, la utilización con un criterio más productivo (fundamento en técnicas de evaluación avanzadas) del tiempo de los profesores y de los alumnos, en función de los resultados y esfuerzos tanto del aprendizaje como de la investigación, haciendo un uso adecuado de las tecnologías educativas innovadoras y más eficientes (ordenadores, métodos audiovisuales, sistemas de información).

Es evidente que todo esto requiere una programación educativa de las enseñanzas a impartir, y una planificación detallada de medios y recursos materiales y humanos.

Dentro de este grupo se sitúan los ingresos procedentes de los *contratos* que la Universidad pueda concretar con entidades privadas o personas físicas para la realización de trabajos científicos y técnicos, así como de dictámenes, asesoramiento y cuantos apoyos científicos y técnicos puede ofrecer al mundo empresarial.

También se inscriben dentro de este apartado: la comercialización de patentes obtenidas a partir de la investigación que se realice en la Universidad; la explotación pública de hospitales o centros clínicos al servicio de la Facultad de Medicina o de otras especialidades médicas (Oncología, laboratorios farmacéuticos), así como la virtual producción e industrialización, a través de empresas creadas por la propia Universidad, o de carácter mixto, de productos originarios de la misma.

El segundo grupo comprende las subvenciones que pueda recibir del Estado, CC.AA. o Municipios allí donde la Universidad cumpla una función social al servicio del bien común del área en donde esté radicada, o a través de convenios de cooperación con dichas Administraciones. Sobre esta posibilidad, es necesario recordar lo apuntado al comienzo de este trabajo.

También comprende las contribuciones de apoyo, legados o donaciones que le puedan otorgar personas físicas o entidades sociales: empresas, bancos, fundaciones u otras instituciones. Para ello la Universidad deberá montar su propia estrategia para la obtención de este tipo de fuente de recursos. En este sentido son de capital importancia las experiencias habidas en los Estados Unidos, pioneras en este sistema de obtención de recursos. Es evidente que esta clase de ayudas voluntarias han de verse favorecidas por una política fiscal y tributaria que las fomenten. En este aspecto

son importantes las llamadas *donaciones diferidas*, como por ejemplo, las donaciones en vida conservando el donante el usufructo o una cuota a modo de pensión previamente estipulada, hasta su muerte.

Por último, se encuentran las cuotas de apoyo de los antiguos alumnos, o de sus socios y benefactores. Claro que, para que este sistema produzca resultados es imprescindible que los estudiantes se identifiquen con el proyecto de Universidad, con sus planteamientos y objetivos.

El tercer grupo de fuentes de recursos económico-financieros lo constituyen los rendimientos procedentes del patrimonio propio de las Universidades.

En este punto adquiere especial relevancia el Patrimonio inicial puesto a disposición de la Universidad por la Fundación o Cooperativa patrocinadora. Supone incorporar, al comportamiento de la Universidad, determinados componentes de las actividades del sector empresarial y del capital privado, compatibles con el fin último de aquéllos: participar conjuntamente con las entidades universitarias de promoción estatal en la gestión del servicio público de la enseñanza superior.

#### IV

A modo de conclusión, puede decirse que las fuentes de financiación de la Universidad del futuro, sea ésta de promoción estatal o de promoción particular no son radicalmente diferentes, de tal manera que las Universidades de origen estatal requieren con urgencia encontrar y disponer de fondos complementarios a los procedentes de los presupuestos generales del Estado, si quieren ser competitivas y desarrollar todas sus potencialidades y gran parte de estos fondos complementarios habrán de proceder del sector económico privado; mientras que las Universidades de promoción particular necesitarán (como se está demostrando en EE.UU., o dentro de nuestra área cultural, en Italia o en Bélgica, por ejemplo) de un cierto apoyo de las Administraciones públicas.

En todo caso, la competitividad no debe producirse entre Universidad Pública y Universidad privada, sino entre Universidades cerradas ideológica, cultural y científicamente y Universidades abiertas; entre Universidades con alto nivel de exigencia cultural y científica, perfectamente conectadas con la sociedad y Universidades con bajo rendimiento académico y aisladas de las preocupaciones e intereses sociales.

En una palabra, la Universidad debe ser una, aún dentro de la diversidad, como uno es el servicio público de la enseñanza superior y para ello es fundamental articular técnicas de cooperación interuniversitaria, tal como

viene sucediendo en otros Estados, donde la institución universitaria ha alcanzado un alto nivel de reconocimiento social.

Evidentemente esto será posible si las Universidades españolas de hoy y de mañana adquieren el nivel científico y técnico que la sociedad les demanda; si son capaces de superar los graves vicios de endogamia que tanto daño están produciendo en sus propias estructuras y, por último, si son capaces de entroncar intensamente con el conjunto de la sociedad, aportando su inquietud intelectual y trabajo a la problemática social de cada momento.

La obtención de recursos económico-financieros por parte de las Universidades de promoción particular está en función de su oferta educativa y de la transparencia y calidad de sus estructuras organizativas.

Como miembro de la Comisión Gestora de la próxima Universidad privada "San Pablo", he podido comprobar que poner en marcha la creación de una Universidad privada no es tarea fácil, sobre todo porque en España carecemos de este tipo de experiencias, sin embargo, si el proyecto es atractivo y atrayente, científica y educativamente, las garantías de supervivencia son casi absolutas.

Las Universidades de promoción pública necesitan de las de promoción privada y viceversa: el pluralismo fomentará la competitividad y ésta elevará, necesariamente, la calidad educativa e investigadora.

**LAS UNIVERSIDADES  
DE LA IGLESIA  
Y LAS UNIVERSIDADES  
PRIVADAS**

ALFONSO NIETO TAMARGO

Rector de la Universidad de Navarra





# **LAS UNIVERSIDADES DE LA IGLESIA Y LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS**

ALFONSO NIETO TAMARGO

## **1. INTRODUCCION**

Si el baremo para clasificar la importancia de un tema referido a la Universidad fuera el número de reuniones, congresos, sesiones de trabajo, etcétera, que provoca, no sería arriesgado vaticinar que el tema de la Financiación y Gestión Económica de las Universidades ocuparía uno de los primeros puestos. Es cuestión que atañe de modo directo a todos los sectores del mundo universitario y, en consecuencia, está abierto a opiniones y juicios tan abundantes como dispares. Otra muestra de la actualidad de este tema es que la Secretaría General del Consejo de Universidades españolas ha tenido la feliz iniciativa de organizar el presente Seminario-Debate, dentro del cual me ha adjudicado la Ponencia sobre la Financiación de las Universidades de la Iglesia y las Universidades Privadas. Como quiera que en España todavía no existen Universidades Privadas jurídicamente instauradas como tales, me limitaré a exponer los planteamientos económicos y financieros de las cuatro Universidades que en nuestro país no son de titularidad jurídica del Estado, y que están configuradas como Universidades de la Iglesia Católica. Es posible que en un futuro, más o menos inmediato, las Previsiones de la Ley de Reforma Universitaria, de 1983, tengan el desarrollo normativo pertinente y quede ultimado el cauce para promover Universidades Privadas en España.

La pluralidad de situaciones académicas con incidencia en los planteamientos económicos y financieros, es característica que convendrá destacar inicialmente para poner de manifiesto la difícil tarea de acometer análisis comparados con una mínima validez generalizadora, tanto entre Universidades Públicas, como entre Universidades Privadas y, a su vez, de unas

con otras<sup>1</sup>. Los diferentes sistemas de acceso de estudiantes, atracción de recursos, dimensiones académicas, modos de asignación de fondos y políticas de los Gobiernos son difícilmente homogeneizables. Sin embargo, hay un hecho común a toda clase de instituciones de nivel universitario: todas necesitan mayores recursos económicos. En este punto la coincidencia es plena.

En cuanto al esquema de la presente Ponencia, en primer lugar expondrá un resumen de las circunstancias y consecuencias que afectaron de modo importante los planteamientos económicos de buen número de Universidades en los años setenta y ochenta, con referencia exclusiva a otros países. A continuación somete a estudio la llamada tendencia hacia la actividad privatizada en algunas Universidades. Posteriormente, tras las reflexiones anteriores, hará un análisis de los datos económicos que puedan resultar más significativos sobre las Universidades españolas de titularidad no estatal. Por último, como complemento del apartado anterior, formula algunas acotaciones a lo que se ha dado en llamar “configuración empresarial” de la gestión universitaria.

## 2. GESTION ECONOMICA Y FINANCIERA UNIVERSITARIA

### 2.1. Aclaración conceptual

Aunque habitualmente se utiliza la expresión “financiación de la Universidad” para comprender tanto la atracción de recursos como su empleo y gestión, parece aconsejable diferenciar la tarea que tiene por objeto la programación y búsqueda de fondos —propriadamente gestión financiera—, de la actividad gestora en el uso de aquellos fondos económicos. Gestión financiera y gestión económica son actividades necesariamente complementarias, sobre todo en Universidades no sufragadas con cargo a fondos públicos, y en consecuencia con una configuración presupuestaria que debe estar diferenciada: presupuesto de funcionamiento y presupuesto de inversiones, ambos con sus correspondientes planteamientos financieros y de tesorería<sup>2</sup>. Por otra parte, distinguir contable y funcionalmente los obje-

---

<sup>1</sup> LACOSTE, PAUL: “Comment dégager les tendances concernant le financement et la gestion des établissements”, *Revue Internationale de Gestion des Etablissements d'Enseignement Supérieur*, vol. 10, núm. 1, 1986, 108.

<sup>2</sup> Es interesante la relación de cuestiones que plantea el Apéndice B, en su apartado *Financial Management*, del Informe conocido como *Informe Jarratt* (en adelante así lo citaremos). Cfr. Committee of Vice-Chancellors and Principals: *Report of the Steering Committee for Efficiency Studies in Universities*. La Comisión que redactó este Informe sobre las Universidades en el Reino Unido, estuvo presidida por Sir Alex Jarratt. Las trece personas que integraron el Comité procedían: dos cancilleres de Universidad; tres vicescancilleres; tres profesores universitarios; cuatro expertos en cuestiones económicas y financieras; un experto

tivos financieros, de los correspondientes al flujo de ingresos y gastos en la actividad ordinaria, permite apurar el cálculo de costos —docencia, investigación, inversiones—, aunque en este aspecto siempre cabe un margen de discrecionalidad según los criterios contables que se adopten.

La importancia de las actividades financieras y de gestión económica en las actuales Universidades, tanto Públicas como Privadas, quizá sea una de las manifestaciones del cambio señalado por Peter Scott, experto del Suplemento de Educación del *Times*: “La Universidad administrativa ha reemplazado a la Universidad colegial”<sup>3</sup>. No es momento ahora de entrar a valorar la conveniencia de ese cambio; sencillamente dejar constancia de un hecho bastante extendido en los ámbitos universitarios.

## 2.2. Restricciones económicas a las Universidades en los años setenta y ochenta

La actual situación económica de la mayoría de Universidades en países con estructuras democráticas, se puede explicar teniendo en cuenta el proceso de limitación o congelación de asignaciones, que les están gravando en los últimos veinte años. En la mitad de la década de los años setenta muchos Gobiernos comenzaron a diversificar, o a restringir, las aportaciones a la Enseñanza Superior. El alza de los tipos de interés y la inflación de aquellos años, lleva a estabilizar las asignaciones presupuestarias y, en algunos países, a reducirlas de manera considerable. Como señala Geiger<sup>4</sup>, los años ochenta se inician con una crisis del *welfare state* en la economía de las Universidades. Por una parte, cobra fuerza la idea de que las Universidades, como sectores del servicio público, deben sufrir las limitaciones económicas que afectan a los servicios públicos en general; por otra parte, toma cuerpo la necesidad de potenciar las investigaciones científicas y tecnológicas como elemento esencial para el crecimiento de la economía de un país. No es fácil resumir las medidas de carácter restrictivo adoptadas por los diversos Gobiernos, pues responden a situaciones políticas determinadas y a la incidencia de la crisis económica en cada país. Ulla Ahgren-

---

en administración universitaria. Se sometió a estudio —con exclusión de la política estrictamente académica— la organización y estructura de gestión en seis Universidades británicas: Edinburgh, Essex, Loughborough, Nottingham, Sheffield y el University College London. El Comité inició su trabajo el 8 de mayo de 1984, y lo concluyó el 29 de marzo de 1985. El Informe se divide en cinco capítulos: 1. Introduction. 2. Universities Now. 3. Universities at Work: Section A: Background to Planning; Section B: Planning, Resource Allocation and Accountability in individual Universities; Section C: The Governance of Universities. 4. Universities and the Future. 5. Summary of Recommendations. El Informe va acompañado de siete Apéndices.

<sup>3</sup> SCOTT, PETER: “Le Rapport Jarratt: Un Commentaire”, *Revue Internationale de Gestion des Etablissements d’Enseignement Supérieur*, vol. 10, núm. 1, 1986, 19.

<sup>4</sup> GEIGER, ROGER, L.: *Privatization of Higher Education*, International Council for Educational Development (ICED), Conference Report, Wingspread, Racine, Wisconsin, June 15-18, 1987, ICED (Princeton, N.J., 1988), 6 y 7.

Lange, de la Oficina Nacional de Universidades y Centros de Estudios Superiores, de Suecia, ofrece un esquema de las medidas que tomaron algunos Gobiernos. Es el siguiente<sup>5</sup>:

A) Un primer bloque de medidas tiende a establecer diferencias entre sector de enseñanza y sector de investigación. En este sentido:

- a) Separación de dotaciones presupuestarias para la docencia y para la investigación. Tales son los casos de Suecia, Dinamarca, Países Bajos.
- b) Conceder carácter prioritario, o privilegiado, a los fondos destinados a investigación, aunque sea a costa de reducir las asignaciones a las Universidades. Por ejemplo, en las Universidades británicas.
- c) Considerar que la Enseñanza Superior, como parte del sector público —al mismo nivel que la Sanidad o la Seguridad Social—, debe estar sometida a las reducciones presupuestarias que corresponde a etapas difíciles en la economía del país. La investigación científica de tecnología aplicada, en tanto en cuanto es capaz de generar prosperidad económica, tiene tratamiento preferente, y la tarea docente en estas áreas también merece singular consideración.

B) Un segundo grupo de actuaciones tiende a favorecer la intervención de los poderes públicos y de otros sectores sociales, en los Centros de Enseñanza Superior, con el objetivo de lograr su adaptación a las políticas nacionales y a las necesidades de la sociedad. A tal efecto se aplican diversos métodos:

- a) Reforzar la influencia de determinados sectores sociales sobre la planificación universitaria y la toma de decisiones en las Universidades. Puede ser el caso de la Ley de 1984 en Francia, o la Reforma de la Enseñanza Superior en Suecia, año 1977.
- b) Reducir progresivamente la carga docente en la Enseñanza Superior, a fin de poder alcanzar cometidos iguales sin aumentar los costes (Bélgica, RFA, Suecia, algunas Universidades Públicas de Estados Unidos); en otros casos, como el de las Universidades del Reino Unido en los años setenta, obligar a que cumplan idénticas tareas docentes pero con coste inferior. Una vía práctica para alcanzar estos objetivos fue infravalorar los efectos reales de la inflación al aprobar los presupuestos universitarios, o bien conceder

---

<sup>5</sup> AHGREN-LANGE, ULLA: "Comment entreprendre le bilan du travail accompli, comment répondre aux restrictions financières", *Revue Internationale de Gestion des Etablissements d'Enseignement Supérieur*, vol. 10, núm. 1, 1986, 103 y 104.

a *posteriori* créditos complementarios inferiores a los que resultaban del desequilibrio por inflación real.

- c) Con fundamento en criterios de política nacional, introducir restricciones netas importantes en la asignación de recursos. Se pueden citar las medidas adoptadas en los Países Bajos, y en el Reino Unido, durante los años ochenta.
- d) Limitar los fondos para investigación en las Universidades, o desplazarlos a Centros de Investigación no universitarios. Por ejemplo, Reino Unido, Países Bajos, Finlandia, Suecia.

Con las limitaciones propias de toda clasificación con afán de síntesis, este esquema de Ahgren-Lange pone de manifiesto los orígenes de las dificultades económicas en bastantes Universidades. Quizá en el fondo existe un deseo de conseguir mayor eficiencia en la gestión económica y procurar introducir en la gestión universitaria elementos, sistemas y métodos, propios de las actividades industriales y comerciales. Se pretende que las Universidades busquen el “coste-eficiencia”, al igual que las empresas mercantiles<sup>6</sup>. Las repercusiones de estos planteamientos han sido —continúan siendo— graves. Bastará enunciar algunos datos sobre tres países: Gran Bretaña, Francia, Japón.

Gran Bretaña: En el otoño de 1979 comienza la reducción de dotaciones para estudiantes de ultramar. Entre 1980 y 1981, se limitan las dotaciones para estudiantes británicos. Las consecuencias estimadas suponen una baja del 15 por 100 de estudiantes universitarios en el curso 1983-1984, con relación al curso 1979-1980<sup>7</sup>.

Francia: Como consecuencia de la Ley de Orientación de la Enseñanza Superior —año 1968— nacen en Francia 76 Universidades que pretenden mayor autonomía y proyección pluridisciplinar. Sin embargo, como afirma

---

<sup>6</sup> Cfr. *Informe Jarratt*, especialmente 3.27 y ss. Para un comentario sobre ese Informe, de uno de los miembros de la Comisión, vid. LOCKWOOD, GEOFFREY: “Etudes de l’efficacité des universités britanniques”, *Revue Internationale de Gestion des Etablissements d’Enseignement Supérieur*, vol. 10, núm. 1, 1986, 5 y ss.

<sup>7</sup> SIZER, JOHN: “Réactions des universités britanniques face aux compressions budgétaires”, *Revue Internationale de Gestion des Etablissements d’Enseignement Supérieur*, vol. 11, número 3, 1987, 290. Puede ser interesante transcribir el epígrafe 2.7 del *Informe Jarratt*: “Despite the Constitutional autonomy of universities, their freedom of action is significantly limited in practice. They are subject to Parliamentary accountability as far as public money is concerned and operate within the planning limits imposed by the UGC and the Government. They are dependent on the State for funds for teaching and research. By far the greater part of university income comes from the State by one route or another. The main channels are through the University Grants Committee, fee income from home students and the Research Councils. It is not surprising, therefore, that the State, through Government and Parliament, requires to know whether universities manage these funds well and whether they provide good value for money”.

el profesor de la Universidad de Montpellier I, Jacques Guin, tales pretensiones no se lograron fundamentalmente por dos obstáculos: la mentalidad centralista francesa y la comprobación, una vez más, de que no existe autonomía real sin autonomía de recursos económicos<sup>8</sup>. El citado autor, después de analizar la evolución presupuestaria de los Centros de Enseñanza Superior en Francia —años 1975 a 1985— llega a las siguientes conclusiones<sup>9</sup>: a) En conjunto, el presupuesto general crece el 21 por 100 —francos constantes—, lo que supone un aumento anual de recursos en algo más del 2 por 100. b) El presupuesto de funcionamiento —que cubre el 90 por 100 del presupuesto general— aumenta el 26 por 100. c) Por el contrario, el presupuesto para inversiones sufre una baja del 23 por 100. d) Los gastos de personal representaban en 1975 el 63 por 100, y se elevan al 73 por 100 en 1985. e) En el período 1975 a 1985, la cifra de estudiantes aumenta el 24 por 100; la del personal de administración y servicios, el 13 por 100, y los docentes, el 9 por 100. f) Las subvenciones para el presupuesto de funcionamiento bajaron el 22 por 100. Tras estos datos, pone de manifiesto la situación de “penuria inducida” que flota en los ambientes universitarios franceses<sup>10</sup>.

Japón: Según datos del Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura, de Japón, en mayo de 1985 el 74,2 por 100 de los Centros de Enseñanza Superior corresponden a instituciones privadas, y en esos Centros cursan enseñanzas el 74,1 por 100 de los estudiantes universitarios japoneses<sup>11</sup>. Actualmente este último porcentaje sobrepasa el 75 por 100<sup>12</sup>, y se estima que no experimentará alteración en los próximos años<sup>13</sup>. A partir del año 1970 el Gobierno japonés implanta un sistema de ayudas a las Universidades y Centros de Enseñanza Superior. En 1982, el 40 por 100 del gasto total de Enseñanza Superior estaba subvencionado con cargo a Presupuestos del Estado; la cantidad correspondiente se distribuía de la siguiente forma: 77,75 por 100 para Universidades Públicas; 22,25 por 100 para Universidades Privadas<sup>14</sup>. Progresivamente se reduce la ayuda a las Universidades Privadas: en 1985 representaba el 12,8 por 100 del total de sus ingresos<sup>15</sup>.

---

<sup>8</sup> GUIN, JACQUES: “Evolution des Credits d’Etat octroyés à l’Enseignement Supérieur et adaptation des Etablissements: analyse critique de la notion de pénurie”. *Revue Internationale de Gestion des Etablissements d’Enseignement Supérieur*, vol. 10, núm. 1, 1986, 85.

<sup>9</sup> *Id.*, 86-88.

<sup>10</sup> *Id.*, 89.

<sup>11</sup> YAMADA, KAZUO: “The current financial situation of private Universities in Japan”, *Universitas 2000*, vol. 11, núm. 4, 1987, 125, Tabla 3.

<sup>12</sup> GEIGER, R. L.: *cit.*, 29.

<sup>13</sup> YAMADA, K.: *cit.*, 116.

<sup>14</sup> *Id.*, 125, Tabla 5.

<sup>15</sup> *Id.*, 127, Tabla 7.

## 2.3. Consecuencias

Como a toda institución no lucrativa, a la Universidad le afecta de modo considerable cualquier reducción de ingresos que puedan tener la consideración de “ingresos fijos”. Cortar las fuentes de recursos que financian la función social de docencia e investigación universitaria, puede ser un modo de estimular la búsqueda de nuevos ingresos, pero también una vía para empobrecer la calidad en la prestación del servicio que corresponde a las Universidades. Las restricciones señaladas en el apartado anterior —así como otras que se podrían apuntar— han tenido y continúan teniendo consecuencias en la vida universitaria. En bastantes casos, las Universidades obtuvieron fondos dinerarios que les permitió superar parcialmente la crisis; en otros casos, no les ha sido posible. Y en todos ellos no han superado los perjuicios impuestos por las limitaciones. A continuación, de forma esquemática, se bosquejan algunas de las consecuencias positivas o negativas derivadas de las restricciones económicas. Esas consecuencias inciden fundamentalmente en tres sectores: A) Enseñanza. B) Investigación. C) Proyección en el entorno social.

### 2.3.1. Consecuencias positivas

#### A) Enseñanza:

- a) Perfilar y establecer nuevas titulaciones universitarias que pretendan responder a las necesidades de la sociedad actual, con enseñanzas más flexibles y de menor duración.
- b) Ampliación de los Programas de postgrado y de los Programas para estudiantes extranjeros <sup>16</sup>.
- c) En algunos casos, aumento de la oferta de estudios a través de la *Open University*.
- d) Al reducirse el número de estudiantes universitarios con plena dedicación —en aquellos países que así lo determinaron—, se observa un mayor nivel de preparación en quienes pudieron acceder a la Universidad <sup>17</sup>.
- e) Reducción del coste por estudiante.
- f) Posibilidad de aplicar, con mayor eficiencia, sistemas para evaluar el rendimiento de los profesores en la tarea docente.

---

<sup>16</sup> *Id.*, 116.

<sup>17</sup> John Sizer ha constatado esa observación después de analizar las consecuencias de las reducciones económicas en nueve Universidades británicas. Cfr. SIZER, J.: *cit.*, 299.

## B) Investigación:

- a) Posibilidad de perfilar el ámbito y la dedicación a tareas de investigación científica en la Universidad.
- b) Mejor evaluación de los resultados de las investigaciones realizadas en la Universidad.
- c) Nuevos horizontes en la captación de recursos para investigación.
- d) Incremento de iniciativas y acceso de investigadores jóvenes <sup>18</sup>.
- e) Aumento en la coordinación interdisciplinar y mayor aprovechamiento de las instalaciones y medios materiales.

## C) Proyección en el entorno social:

- a) Se motivan las relaciones con sectores sociales y mayor prestación de servicios desde la Universidad.
- b) Vinculación, a través de los recursos que allegan a la Universidad, con entidades públicas y privadas.
- c) Promoción de Centros de Innovación, Parques Tecnológicos, etc.
- d) Posibilidad de establecer comparaciones y estudios de rendimiento de las personas que trabajan en los sectores de administración y servicios.

### 2.3.2. Consecuencias negativas

#### A) Enseñanza:

- a) Se empieza a considerar que la tarea docente en los Primeros Ciclos es una carga demasiado onerosa para la Universidad. Incluso se cuestiona si no debería estar fuera del ámbito universitario <sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Constituyen la *New Blood* y responde a la *Information Technology Initiatives* que, según Sizer, han tenido favorable acogida en las Universidades británicas. Cfr. SIZER, J.: *cit.*, 302.

<sup>19</sup> Concretamente en Francia "el Primer Ciclo inmoviliza más de la mitad de los medios que disponen los Centros de Enseñanza Superior, y su tasa de 'rendimiento' es extremadamente débil, siendo el principal generador de penuria en los Centros (...) ¿No sería conveniente admitir que en la actualidad la Enseñanza Superior, en su propio significado, comienza en el Segundo Ciclo y que, en tal caso, sería más fácil estar en condiciones necesarias para resolver las exigencias de proximidad y desmasificación del Primer Ciclo, siempre que éste pudiera ser desgajado de la estructura universitaria?" Cfr. GUIN, J.: *cit.*, 94 y 95.



- b) Creciente tendencia del profesorado a “huir” de la docencia de Primer Ciclo.
- c) En algunos países aumenta la masificación de estudiantes, como consecuencia de las reducciones presupuestarias y la falta de medios económicos para habilitar espacios y contratar profesores.
- d) Al no aumentar las tasas académicas, o los derechos de inscripción, en forma proporcionada a la reducción de ayudas estatales, existe una sensación de agobio económico en la actividad docente<sup>20</sup>.
- e) En ocasiones, baja la calidad de la enseñanza.
- f) De hecho, supone reducir el número de personas que pueden acceder a los estudios, pues se implantan limitaciones de plazas a nivel universitario.
- g) Cierta intranquilidad en el profesorado ante la posible revisión del “principio de permanencia y estabilidad en el puesto”. Posibilidad de que se introduzcan paulatinamente procesos de evaluación del rendimiento docente o investigador, y se estimulen las jubilaciones anticipadas a partir de los cincuenta y cinco años<sup>21</sup>.
- h) Por otra parte, cada vez es mayor el número de profesores que solicitan la jubilación para aceptar ofertas de contratos que les hacen entidades públicas, privadas, industriales, comerciales, etc. “Los profesores más tentados para abandonar, no necesariamente son aquellos de los que se podría prescindir”<sup>22</sup>.
- i) Impresión creciente de que ha sido devaluada la Carrera docente a nivel universitario<sup>23</sup>.
- j) No parece que con reducciones económicas se supere la contradicción entre autonomía universitaria y dirigismo centralista<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> Como es bien conocido, las tasas académicas en Francia tienen un carácter simbólico: en 1985 eran inferiores a 1 franco por día, mientras el coste medio por estudiante —referido exclusivamente a gastos de funcionamiento y de personal— representaba 30 francos diarios. Cfr. GUIN, J.: *cit.*, 94.

<sup>21</sup> Esta cuestión es analizada por LACOSTE, P.: *cit.*, 113 y 114. En cuanto a jubilaciones a partir de los cincuenta y cinco años de edad, cfr. *Informe Jarratt*, 2.8.

<sup>22</sup> LACOSTE, P.: *cit.*, 113.

<sup>23</sup> *Id.*, 109.

<sup>24</sup> Cfr. GUIN, J.: *cit.*, 96.

## B) Investigación:

- a) Carencia de medios instrumentales para realizar investigación en la Universidad. Especial penuria económica para las Bibliotecas universitarias<sup>25</sup>.
- b) Resulta más difícil encontrar Graduados universitarios, con buenos expedientes académicos, que quieran iniciar la Carrera docente y realizar investigación en las Universidades<sup>26</sup>.
- c) Aumenta el riesgo de que la investigación universitaria esté condicionada, o sometida, por intereses comerciales. A largo plazo, puede tener repercusiones negativas en la integridad de la enseñanza universitaria<sup>27</sup>.
- d) Orientación preferente hacia investigaciones superespecializadas, que busquen rentabilidad económica y permitan promocionar Departamentos con prestigio ante las industrias, aunque esta orientación suponga un distanciamiento de la tarea docente.
- e) Progresivo recelo de profesores para asumir tareas de docencia general, o aceptar puestos de Dirección o de Administración en las Universidades, pues esto supondría “un verdadero suicidio profesional” como investigador<sup>28</sup>.

## C) Proyección en el entorno social:

- a) A pesar del esfuerzo realizado en los últimos años por muchas Universidades, actualmente no están en mejores condiciones para dar respuesta plena a las demandas que la sociedad formula a la Universidad<sup>29</sup>.
- b) Existen atisbos de un afán por parte de las empresas de “aprovecharse” de la investigación universitaria: les resulta más barata y pueden “canalizarla” hacia procesos técnicos muy especializados y efímeros.

---

<sup>25</sup> SIZER, J.: *cit.*, 297. “The real cost of some important university commodities —for example books and periodicals— have increased more rapidly than the general rate of inflation. This has been made much worse by the fall of the pound against the dollar”. Cfr. *Informe Jarratt*, 2.9.(c).

<sup>26</sup> TABATONI, PIERRE: *Introduction to the Strategic Management of Universities*, European Center for Strategic Management of Universities, oct. 1987, 4.

<sup>27</sup> SIZER, J.: *cit.*, 302.

<sup>28</sup> GUIN, J.: *cit.*, 91.

<sup>29</sup> SIZER, J.: *cit.*, 298.

- c) La Universidad puede llegar a convertirse en un excelente “banco de pruebas” de investigadores. Las empresas los contratan sin riesgo, después que la Universidad ha invertido tiempo y dinero en capacitarlos.
- d) En algunos casos se están exigiendo a las Universidades prestaciones que no corresponden a la tarea propiamente universitaria.
- e) Las libertades de docencia y de investigación corren riesgo de ser dañadas por la forzosa aplicación a la Universidad de criterios estrictamente empresariales, que persiguen la mayor “rentabilidad” a través de la “eficiencia en la gestión económica”<sup>30</sup>.

### 3. BUSQUEDA DE NUEVOS RECURSOS

#### 3.1. Aumento de la privatización en la actividad

Los efectos de las restricciones económicas antes señaladas, no se deben atribuir globalmente a todas las Universidades, pero en mayor o menor medida incidieron en la actividad de los Centros de Enseñanza Superior, tanto públicos como privados. Las expectativas no son halagüeñas y parece que se cierra la puerta por la que directamente accedían fondos públicos a los presupuestos universitarios. ¿Cuál es la reacción en la mayoría de las Universidades? Dejando a un lado las naturales quejas y reivindicaciones, la observación de la realidad trae al recuerdo el refrán que Don Quijote consideraba especialmente verdadero, sacado “de la misma experiencia, madre de las ciencias todas”: “Donde una puerta se cierra, otra se abre”<sup>31</sup>. En la búsqueda de nuevas fuentes de financiación, las Universidades están encontrando progresivamente abierta la puerta de aportaciones no directamente vinculadas a los Presupuestos Generales del Estado, o al menos sin vinculación inmediata a la Enseñanza Superior. Son recursos que se califican como “privados”, en cuanto proceden de entidades no públicas o de entes públicos, pero acceden a la Universidad por vías de contratación ordinaria, propia de las prestaciones de servicios. En este

---

<sup>30</sup> SCOTT, P.: *cit.*, 18. Sin embargo, Sir Alex Jarratt salía al paso de esta objeción, en la Conferencia que pronunció el 28-4-1986, en la Royal Society of Arts, bajo el título *The Management of Universities*. Transcribimos un párrafo significativo: “Nor is there anything in the Report that strikes at academic freedom. Academic vested interest, probably; old Spanish customs and practices —as they say in Fleet Street— almost certainly; but academic freedom, no. Indeed, I would argue that one of the biggest risks to academic freedom lies in universities being incapable of marshalling their own resources to meet their own defined objectives”. Cfr. (texto mecanografiado), 10.

<sup>31</sup> MIGUEL DE CERVANTES SAAVEDRA: *El Ingenioso Hidalgo Don Quijote de La Mancha*, p. I, cap. XXI.

sentido quizá sea acertada la afirmación de Geiger: “la privación ha sido, pues, un doloroso estímulo para la privatización”<sup>32</sup>.

No se puede ignorar que el término *privatización* tiene connotaciones peyorativas o despierta recelos en ámbitos universitarios, tanto públicos como privados. Ese vocablo implica la idea de cambio, de una cierta “desposesión”. Posiblemente en lengua inglesa —*privatización*— tiene significaciones menos onerosas, pero tomando como base la traducción española (salvo que se encuentre otra mejor), es conveniente hacer algunas puntualizaciones sobre la aplicación de la voz “privatización” a la realidad universitaria.

En primer lugar resulta oportuno establecer la diferencia entre *titular* jurídico de una Universidad y la *actividad* que ésta realiza. El Estado puede ser titular de una Universidad —Universidad Pública—; también puede tener la titularidad jurídica un ente o institución privada —Universidad Privada—. Ambas clases de Universidad cumplen función pública, pues asumen por igual —desde diferente titularidad— tareas de docencia e investigación al servicio de los ciudadanos y de la sociedad, con respeto a los principios constitucionales: igualdad de oportunidades, solidaridad social, respeto a las libertades, etc. Pero en la *actividad* universitaria actualmente se está comprobando la creciente apertura a sectores sociales que sobrevuelan la distinción entre *público* y *privado*. Muy probablemente este hecho es consecuencia, como señala Scott<sup>33</sup>, de la fuerte baja del “poder de los profesores”, que hasta la mitad del siglo XX permitía a las Universidades funcionar sin apenas ninguna ingerencia exterior. Además, y en esto influye no poco el condicionamiento económico, las Universidades tienen necesidad de justificar a la sociedad no sólo su razón de ser, sino también el uso de los bienes y recursos que administran o consumen. Desde hace algunos años, en Norteamérica se considera que los límites que separan lo público y lo privado en la *actividad* de las Universidades, cada vez son más borrosos. Cleveland<sup>34</sup> señala la creciente interrelación, en Estados Unidos, de Universidades Públicas con empresas privadas, y de Universidades Privadas con empresas o entidades públicas, que desembocan en la constitución de entidades mixtas para llevar a cabo Programas específicos de enseñanza, o proyectos de investigación. La meta de esas relaciones en la actividad universitaria, no es sólo atraer recursos económicos, pues también persiguen que la Universidad dé respuesta adecuada a demandas sociales.

En un intento de describir el fenómeno de la privatización en la actividad, el presidente del International Council for Educational Development (ICED),

---

<sup>32</sup> “Privation, then, has been a painful stimulus for privatization”, GEIGER, R. L.: *cit.*, 9.

<sup>33</sup> SCOTT, P.: *cit.*, 17. Sobre este punto es interesante la distinción entre temas académicos y temas no académicos, que establece el *Informe Jarratt*. Cfr., entre otros, 3.53.(a) y (f).

<sup>34</sup> Cfr. CLEVELAND, HARLAN, citado en GEIGER, R. L., 45.

James A. Perkins, afirma que, en su más amplio significado, *privatización* comprende el incremento de las aportaciones realizadas por familias y estudiantes a través de donaciones y ayudas, las contribuciones de empresas privadas, ya sea directamente o a través de contratos de investigación. Como complemento de ese enunciado, señala la realidad de muchos Gobiernos —Bélgica, Japón, Estados Unidos— que mantienen instituciones privadas, o las ayudan, con aportaciones a estudiantes o préstamos en condiciones favorables<sup>35</sup>. Geiger define *privatización* como la adición neta de recursos privados con destino a la Enseñanza Superior, o la sustitución de recursos privados por otros públicos. Desde la perspectiva internacional, ese fenómeno de privatización en la actividad se podría describir por la conjunción de tres factores: 1) Aumento en las acciones que proceden de instituciones del sector privado. 2) Un cambio en la cuantía de financiación del coste, por parte de los Gobiernos, a favor de los estudiantes. 3) La creciente confianza que instituciones privadas depositan —a través de patronazgo— en instituciones universitarias públicas y privadas<sup>36</sup>.

Las reflexiones anteriores, con ser exactas y válidas, quizá no ponen de manifiesto otras razones que subyacen en el llamado proceso de privatización en la actividad. Parece bastante claro que muchos países del mundo occidental —también algunos orientales, como Japón— atraviesan una etapa en que los Gobiernos intentan trasladar a las instituciones universitarias el principio de libertad de mercado. Este intento merece especial ponderación por parte de los universitarios. Si las relaciones competitivas en el mercado de oferta y demanda fijan el precio, no faltarán quienes propugnen que las propias universidades compitan en el “mercado” de la Enseñanza Superior para demostrar su valía. Para una mente auténticamente universitaria es fácil ver los graves riesgos que entraña esta configuración, llevada a sus últimas consecuencias. Por esto, será objeto de especial análisis en páginas posteriores; baste ahora apuntar la idea. Consecuencia inmediata del planteamiento de la actividad universitaria como función social sometida a las “reglas” del libre mercado, es aplicar los sistemas y métodos de gestión económica propios de las empresas mercantiles —o de instituciones no lucrativas— al ámbito de la Universidad. Pero en este punto conviene distinguir entre *gestión eficiente*, y sometimiento radical a las normas comerciales de competitividad en el libre mercado.

La realidad de nuestro tiempo ofrece abundantes muestras de Universidades que ponen esfuerzo para conseguir recursos económicos y financieros, al margen de las consignaciones fijas en sus presupuestos. Estados Unidos es el país que cuenta con más larga tradición en actividades universitarias financiadas con cargo a fondos privados<sup>37</sup>. En ese país la atracción

<sup>35</sup> PERKINS, J. A.: Prólogo a *ob. cit.* en (4), VI.

<sup>36</sup> GEIGER, R. L.: *cit.*, 37.

<sup>37</sup> Para una exposición de las relaciones entre “público y privado” en la financiación de las Universidades Norteamericanas, vid. CLARK KERR: *Higher Education in the United States*:

de fondos es uno de los objetivos prioritarios para los órganos de gobierno de las Universidades. A este efecto han profesionalizado las estructuras de gestión, con estrategias específicas y planificaciones precisas<sup>38</sup>. Esta actitud implica otorgar mayor autonomía financiera a las Universidades, incluso la posibilidad de que las Universidades Públicas puedan invertir discrecionalmente los fondos propios que tengan como reservas o tesorería<sup>39</sup>. Pero también exige mayor centralización en el control económico, y una estrecha conexión entre actividad docente, actividad de investigación científica, y programación financiera<sup>40</sup>. El aumento en la atracción de fondos propios, incide en la configuración presupuestaria, pues las partidas de ingresos por “donaciones” o “fondos varios de libre disposición”, concede mayor flexibilidad a la hora de asignar recursos para actividades concretas<sup>41</sup>.

Es notorio que las Universidades europeas están valorando de forma más positiva la tarea de conseguir recursos económicos procedentes de la iniciativa privada. Sin embargo, todavía queda un amplio margen para alcanzar los niveles de Estados Unidos o de Japón. Entre las razones que pueden explicar la diferencia de actitudes, Davies señala las siguientes

---

*Public, Private and Privatized*, ICED, Privatization Conference Paper, Wingspread, Racine, Wisconsin, June 15-18, 1987.

<sup>38</sup> DAVIES JOHN, L.: “Vers une Université adaptable et gérée selon des principes commerciaux”, *Revue Internationale de Gestion des Etablissements d'Enseignement Supérieur*, vol. 11, número 1, 1987, 94-95.

<sup>39</sup> DAVIES pone como ejemplo el caso de la Universidad del Estado de Maine (USA), que, tras conseguir autorización para invertir libremente sus recursos financieros, aumentó los ingresos por rendimientos de esta partida: de 160.000 dólares a 1,3 millones de dólares al año. Cfr. DAVIES, J. L.: *cit.*, 92.

<sup>40</sup> Esta es una de las Recomendaciones que formula el *Informe Jarratt* a las Universidades británicas: “Councils to assert their responsibilities in governing their institutions notably in respects of strategic plans to underpin academic decisions and structures which bring planning, resource allocation and accountability together into one corporate process linking academic, financial and physical aspects”. Cfr. 5.5.(a).

<sup>41</sup> Por ejemplo, en el curso académico 1984-1985, la Universidad del Estado de Pensylvania (USA), sobre un presupuesto total de 700 millones de dólares, tenía la siguiente distribución porcentuales de Ingresos: a) Fondos Suplementarios de origen vario: 40 por 100; b) Fondos del Estado de Pensylvania: 25 por 100; c) Tasas académicas: 25 por 100; d) Fondos Federales: 10 por 100. En cuanto a los Gastos: a) Actividades auxiliares y trabajos clínicos: 30 por 100; b) Varios: 30 por 100; c) Enseñanza: 27 por 100; d) Investigación: 13 por 100. Cfr. DAVIES, J. L.: *cit.*, 39. En el año fiscal de 1986, los ingresos de las Instituciones de Enseñanza Superior, en USA —sobre un total de 3.400 Colleges y Universidades— se distribuían de acuerdo con los siguientes porcentajes: A) Public: a) State and local: 48,4 por 100; b) Federal: 10,6 por 100; c) Tuitions and fees: 14,5 por 100; d) Endow., pvt. gifts and contracts: 3,8 por 100; e) Other: 22,7 por 100. B) Independent: a) State and local: 2,5 por 100; b) Federal: 16,5 por 100; c) Tuitions and fees: 38,6 por 100; d) Endow., pvt. gifts and contracts: 14,6 por 100; e) Other: 27,8 por 100. El concepto “Otros” incluye ventas y servicios de actividades educativas, empresas auxiliares y hospitales. Cfr. ARTHUR M. HAUPTMAN; CHARLES J. ANDERSEN: *Background Paper on American Higher Education. A report to the Commission on National Challenges in Higher Education*. Figura como anexo al *Memorandum to the 41st President of the United States*, elaborado por la Commission on National Challenges in Higher Education, del American Council on Education. El *Memorandum* se publicó en enero de 1988. Los datos antes citados figuran en pp. 34-35 y 37.

circunstancias que gravitan sobre las Universidades europeas: a) el paternalismo que han mostrado los poderes públicos en la financiación de las Universidades; b) la ausencia, casi total, de un sector universitario privado; c) el desinterés de las Universidades por satisfacer las demandas de sus “clientes” potenciales, siendo raros los casos en que ese interés se ha puesto de relieve; d) la falta de legislación fiscal que animara a empresas y particulares para hacer donaciones sustanciosas en favor de Centros de Enseñanza Superior<sup>42</sup>.

En la llamada “privatización de la actividad universitaria” hay dos aspectos muy enlazados, pero que conviene diferenciar: a) al legar recursos procedentes de instituciones y personas privadas, o de entes públicos por medio de contratos comerciales; b) hacer que la gestión económica en la Universidad siga las pautas de los sistemas de “eficiencia” y “rentabilidad” propios de las empresas con reconocido éxito comercial. Introducir esos dos factores en la organización universitaria, entraña riesgos, ofrece ventajas e inconvenientes, que de modo resumido convendrá enunciar.

### 3.2. **Ventajas e inconvenientes**

A continuación se indican ventajas y algunos inconvenientes que pueden derivar del flujo de fondos privados o públicos a las Universidades, por vía de relación comercial, y de la adopción no tamizada de sistemas de gestión económica y financiera propios de entidades industriales y comerciales. Naturalmente no se consideran las ayudas o donaciones “a fondo perdido”, sin exigencia de contraprestación por parte de las Universidades, pues en tal caso es difícil encontrar inconvenientes, salvo el hipotético “aburguesamiento” en la función universitaria.

#### 3.2.1. *Ventajas*

- a) Concede a los diferentes niveles de gobierno universitario la posibilidad de adoptar decisiones con mayor proyección en el tiempo, fijando prioridades a corto, medio y largo plazo. En este sentido cabe citar la recomendación formulada por la Comisión del ICED sobre la Reforma Universitaria Española: “las Universidades no tienen ya más remedio que conceder mucha más atención a la tarea de elegir y fijar prioridades programáticas y presupuestarias claras, de formular planes institucionales razonables y dotados de sentido que sepan tener en cuenta no sólo el siguiente año presupuestario, sino también los restantes, de evaluar el rendimiento de todos los sectores de la Universidad, y de vigilar mucho más atenta y detalla-

---

<sup>42</sup> DAVIES, J. L.: *cit.*, 94.

damente sus costos y cómo utilizan de hecho los recursos de que disponen”<sup>43</sup>. Para establecer prioridades es necesario fijar opciones y decidir la “estrategia” de acción más conveniente, de acuerdo con la estructura propia de cada Universidad<sup>44</sup>.

- b) Evita fomentar esperanzas sobre actividades irrealizables, o hacer promesas sobre programas de investigación utópicos, corriendo el riesgo de contraer obligaciones económicas que, a largo plazo, suelen traer descontento<sup>45</sup>. Aporta racionalidad en los planteamientos financieros, con dosis de indispensable realismo tanto en la tarea docente como en la investigación científica.
- c) Es un estímulo para conseguir recursos económicos<sup>46</sup>, y facilita el conocimiento de métodos de gestión eficientes, aplicables a las distintas unidades económicas<sup>47</sup>.
- d) Refuerza la autonomía de la Universidad, pues le proporciona mayor nivel de autonomía económica, especialmente cuando están oportunamente diversificadas las fuentes de financiación. En los casos en que existe descentralización presupuestaria y libertad de gestión para obtener recursos, los Departamentos tienen la posibilidad de contar con mayor autonomía.
- e) Permite a las Universidades atender las demandas razonables que le formulan desde diversos sectores de la sociedad. Favorece la implantación de Programas de enseñanzas para personas que, en su día, no pudieron acceder a la Universidad, o que habiendo cursado estudios universitarios desean complementarlos en otras áreas de saberes. Estas relaciones facilitan la integración de la sociedad en la Universidad.

---

<sup>43</sup> INTERNATIONAL COUNCIL FOR EDUCATIONAL DEVELOPMENT (ICED): *La Reforma Universitaria Española. Evaluación e informe*, Consejo de Universidades, Secretaría General (Madrid, 1987), 101-102.

<sup>44</sup> Sobre la idea de “estrategia” en la gestión universitaria, vid. TABATONI, P.: *cit.*, 1. WOITRIN, MICHEL: *Le Management Strategique des Universités Americaines en 1985*, Centre Europeen pour le Management Strategique des Universités, 1987, 2.

<sup>45</sup> SIZER, J.: *cit.*, 305.

<sup>46</sup> DAVIES, J. L.: *cit.*, 102.

<sup>47</sup> En este aspecto cabe destacar la importancia de los Departamentos universitarios. Un libro de especial interés, referido a Universidades norteamericanas, sobre la tarea de dirección de Departamentos universitarios es el de ALLAN TUCKER: *Charing the Academic Department*, segunda ed. (Macmillan, N. Y. 1984). A los efectos que ahora tratamos, puede ser sugerente el capítulo 14 —“The Budget Cycle: Preparing Department Budget Requests and Persuading the Dean”— y el capítulo 17 —“Faculty Views about Management and the Joys of Being a Department Chairperson”—. El mismo autor tiene un documento de trabajo —editado por el IMHE/GG/88,05. Paris, 1988— en el que aporta reflexiones que complementan el libro antes citado.



### 3.2.2. *Inconvenientes*

- a) La idea de “privatización de la actividad universitaria”, en principio merece rechazo, o cuando menos reparos, en sectores de la comunidad universitaria. Conjura la imagen de mercantilismo, espíritu comercial, prevalencia de la configuración economicista del libre mercado<sup>48</sup>.
- b) Puede conducir a formas organizativas que, bajo el impulso del pragmatismo económico, vayan contra la razón de ser de la institución universitaria. Tal sería el caso de adoptar medidas conducentes a la radical supresión de enseñanzas “económicamente no rentables”, o impulsar enseñanzas “menos onerosas” a costa de otras que supongan mayor desembolso dinerario<sup>49</sup>.
- c) Una excesiva reiteración y pertinaz insistencia para que las Universidades asuman formas de gestión económica más “eficientes”, puede desembocar en que se devalúen —por atosigamiento— las cualidades positivas de una gestión económica eficaz. Este efecto negativo tiene especial importancia en la actualidad, pues las Universidades necesitan realmente mejorar sus sistemas de gestión, y no es el momento de hacer antipática a la comunidad universitaria la consecución de aquel objetivo. En definitiva, la insistencia desde instancias no universitarias en la necesidad de lograr “eficiencia económica”, puede hacer que ésta adquiera mala reputación<sup>50</sup>.
- d) Someter la enseñanza e investigación universitarias a las reglas del libre mercado, puede poner en peligro la función pública propia de la Universidad. La prestación de servicios por parte de las Universidades no debe obedecer exclusivamente a las leyes del “mercado”, “oferta y demanda”, en la enseñanza e investigación.
- e) Los beneficios derivados de la mayor atracción de recursos económicos para la investigación científica en las Universidades pueden tener como contrapartida una escasa aportación de esas investigaciones a la tarea docente, si se tratara de investigaciones muy especializadas. Por otra parte, conviene observar el progresivo

<sup>48</sup> GEIGER, R. L.: *cit.*, 39. TUCKER, A.: *ob. cit.*, 387. JARRAT, A.: *Conferencia cit.*, 2.

<sup>49</sup> LACOSTE, P.: *cit.*, 111. Este tema puede tener también consecuencias de singular relieve, cuando la supresión afecta a materiales del ámbito de las Humanidades y de las Ciencias Sociales. Recientemente el presidente de la Conferencia de Rectores de la RFA, profesor Heinrich Seidel, llamó la atención sobre el “cambio dramático” que estaba suponiendo la tendencia de los estudiantes a elegir asignaturas ajenas a las “ciencias del espíritu”, y afirmaba que la República Federal de Alemania “de ser una nación cultural, puede degenerar en la barbarie”. Cfr. Inter Naciones, Bonn, Bildung und Wissenschaft, 1988, 3/4, 7.

<sup>50</sup> SCOTT, P.: *cit.*, 50.

aumento de empresas que prohíben a los investigadores universitarios transmitir a los estudiantes no sólo los resultados de la investigación, sino también los métodos o técnicas empleados<sup>51</sup>.

- f) Defender a ultranza que las Universidades deben “adaptarse” a las demandas sociales, puede suponer descenso en la calidad de enseñanza, hacer que ésta se someta a los gustos y deseos de la “demanda”. La iniciativa de adaptación debería partir de las Universidades, sin venir impuesta por sectores ajenos a la comunidad universitaria<sup>52</sup>.
- g) A veces se ignora que misión inexcusable de la Universidad es atender la docencia ordinaria, la investigación básica, que tienen como cualificados protagonistas a estudiantes y jóvenes investigadores. Flexibilidad y adaptación no deben llevar a la dispersión e incoherencia.

#### 4. UNIVERSIDADES DE TITULARIDAD NO ESTATAL EN ESPAÑA: ASPECTOS ECONOMICOS Y FINANCIEROS

##### 4.1. Consideraciones previas

Las consideraciones anteriores facilitan el análisis económico de las Universidades de titularidad no estatal en España. Sin embargo, parece oportuno hacer una breve referencia a la configuración jurídica de las Universidades de la Iglesia Católica.

Por razones históricas —que merecerían un estudio monográfico— en la España del último medio siglo no existía cauce legal para crear Universidades Privadas. La vigente Constitución Española ha llenado esa laguna que explícitamente recoge la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, aunque todavía no se han promulgado las normas de desarrollo del Título Octavo —“De las Universidades Privadas”—<sup>53</sup>. En consecuencia, sigue pendiente la posibilidad de constituir estas Universidades, si bien es previsible que en un futuro no lejano se abran cauces para iniciativas de este tipo, y la titularidad privada pueda proyectarse con plenitud jurídica en el ámbito universitario español.

<sup>51</sup> DAVIES, J. L.: *cit.*, 119 a 121.

<sup>52</sup> Con indudable buen humor, JOHN L. DAVIES comenta la perplejidad que despertaría en profesores europeos leer el título de un Curso impartido en una Universidad norteamericana: “Cómo hacer reinar el buen humor”. Cfr. DAVIES, J. L.: *cit.*, 56.

<sup>53</sup> El artículo 57 de la LRU determina: “La libertad de creación de centros docentes garantizada en el apartado 6 del artículo 27 de la Constitución, comprende la libertad de creación de Universidades y de centros docentes de enseñanza superior de titularidad privada, en los términos establecidos en el presente título”.

Hasta el momento la única vía singular para la implantación de Universidades de titularidad no estatal es la que se remonta al Concordato entre el Estado Español y la Santa Sede, 27 de agosto de 1953<sup>54</sup>, posteriormente asumido por el Convenio de 5 de abril de 1962<sup>55</sup>, y, en la nueva etapa de nuestra Historia, contemplado en el Acuerdo de 3 de enero de 1979<sup>56</sup>. La LRU acoge este planteamiento normativo en su Disposición Adicional Tercera<sup>57</sup>. Actualmente son cuatro las Universidades que realizan su actividad bajo esta configuración jurídica: Universidades de Comillas, Deusto, Navarra, Pontificia de Salamanca<sup>58</sup>.

Desde la perspectiva económica y financiera, no es fácil vaticinar cuál pueda ser el futuro de posibles nuevas Universidades —sean de la Iglesia Católica, o sean Privadas— en España. A juicio de Geiger, parece que el porvenir se presenta arduo<sup>59</sup>. En buena medida, aunque no sea una valoración total, dependerá de las fuentes de financiación que puedan sufragarlos. Por otra parte, el ICED las considera “como una posibilidad sumamente prometedora en el caso de España”<sup>60</sup>.

El cuadro n.º 1 refleja la situación en el presente curso académico 1987-1988, en cuanto a número de alumnos y número de personas que trabajan

---

<sup>54</sup> Cfr. artículo XXXI, B.O.E. de 19 de octubre de 1953.

<sup>55</sup> Convenio de 5 de abril de 1962, ratificado por Instrumento de 10 de mayo de 1962, B.O.E., de 20 de julio de 1962.

<sup>56</sup> Acuerdo de 3 de enero de 1979 (sobre Enseñanza y Asuntos Culturales), ratificado por Instrumento de 4 de diciembre de 1979, B.O.E., de 15 de diciembre de 1979.

<sup>57</sup> Disposición Adicional Tercera: “La aplicación de esta Ley a las Universidades de la Iglesia Católica se ajustará a lo dispuesto en los Acuerdos entre el Estado Español y la Santa Sede”.

<sup>58</sup> Según el International Center for Educational Development: “hay cuatro en el momento actual, con buen historial reciente, tanto en lo que se refiere a nivel de calidad como a creatividad educativa”. Cfr. *La Reforma Universitaria Española. Evolución e informe*, cit., 127.

<sup>59</sup> “The recent University Reform Law (se refiere a la LRU de 1983) has officially permitted the creation of additional private institutions, religious or secular. Such a course of development would be a new departure for a system of the Napoleonic type. A likely financial basis for such development, however, would seem to be lacking, since student tuition covers only a fraction of cost, and the state is too hard-pressed to provide subsidies”. Cfr. GEIGER, R. L.: *cit.*, 24.

<sup>60</sup> “Las Universidades privadas, tanto seculares como eclesiásticas, se dan en gran abundancia y variedad en otros países, sobre todo en América del Norte y América Latina, apareciendo recientemente algunas nuevas en los países de Europa Occidental. Debido en gran parte a su elevado grado de independencia, algunas de esas instituciones privadas, si no todas, han realizado importantes aportaciones abriendo nuevos caminos y fijando nuevos niveles para el resto de la educación superior en sus respectivos países. Consideramos éstas como una posibilidad sumamente prometedora en el caso de España; pero, hasta la fecha, el problema ha consistido en las dificultades para encontrar patrocinadores adecuados y el necesario apoyo financiero para su creación, especialmente las de carácter no lucrativo y no relacionadas con la Iglesia. Posiblemente las perspectivas mejorarían si se les asegurara libertad absoluta con respecto a los controles gubernamentales, que sería lo que permitiría a cualquier nueva Universidad privada competir libremente en el mercado académico para fijar su propio nivel, o su carencia del mismo”. Cfr. ICED: *La Reforma Universitaria Española. Evaluación e informe*, cit., 127.

y prestan servicios en los sectores de docencia, administración y servicios. Esas cifras comprenden exclusivamente los alumnos que cursan estudios en Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Escuelas Universitarias, análogas a las que existen actualmente en las Universidades Públicas. Por lo que se refiere a las personas que prestan servicios, exclusivamente afectan a los Centros de Enseñanza Superior antes mencionados <sup>61</sup>.

Cuadro n.º 1  
CURSO 1987-1988

UNIVERSIDAD	ALUMNOS	PERSONAL (Doc. Admón. Serv.)
Comillas .....	8.034	878
Deusto .....	10.728	697
Navarra .....	13.281	1.306
P. Salamanca.....	2.136	222
Total.....	34.179	3.103

El total de alumnos que cursan enseñanzas en estas cuatro Universidades —34.179— representa aproximadamente el 0,5 por 100 del total de estudiantes universitarios españoles. En el conjunto del país la cifra resulta cuantitativamente simbólica y, por tanto, parece que existe amplio campo de acción para posibles nuevas ofertas desde Universidades promovidas por la iniciativa social.

La relación media de alumnos por persona que presta servicios, en el conjunto de las cuatro Universidades, es 11,01, si bien esta proporción puede sufrir variaciones en razón a cada Universidad y a los diferentes sectores de enseñanza universitaria <sup>62</sup>.

#### 4.2. Ingresos y gastos

El principio de autonomía de las Universidades que proclama la Constitución Española <sup>63</sup>, se perfila en la LRU por lo que atañe a los aspectos

<sup>61</sup> No están incluidas, por tanto, Escuelas e Institutos con titulaciones no homologadas; por ejemplo, enseñanzas en el ámbito de Administración de Empresas. Tampoco se incluyen las personas que trabajan o prestan servicios en esos Centros. De igual forma quedan excluidos de este análisis las personas que trabajan en la Clínica Universitaria, salvo los profesores que realizan tareas docentes —con dedicación plena— en Facultades de Medicina, Farmacia y Escuela Universitaria de Enfermería.

<sup>62</sup> Esta relación oscila, por Universidades, entre 9,15 y 15,39.

<sup>63</sup> Artículo 27.10: “Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la Ley establece”.

financieros o de gestión y administración de sus recursos<sup>64</sup>; entre otras cuestiones, toma cuerpo en la configuración presupuestaria<sup>65</sup>, vinculando su aprobación al Consejo Social<sup>66</sup>, conforme a una estructura contable determinada<sup>67</sup>.

Las Universidades que ahora estamos analizando tienen plena autonomía en la configuración de sus presupuestos, y en la gestión económica y financiera. Desde los inicios de la década de los años ochenta no reciben ayuda para gastos de funcionamiento con cargo a los Presupuestos Generales del Estado; tampoco figura asignación para inversiones. Los estudiantes que cursan estudios en estas Universidades, en virtud del principio constitucional de igualdad, tienen posibilidad de concurrir a las convocatorias de becas y ayudas, si bien se toma como base para la cobertura de tasas académicas, las que están vigentes en las Universidades Públicas<sup>68</sup>.

En la habitual práctica contable es bien conocido el margen de libertad que la legislación permite para asignar cantidades y calificar conceptos presupuestarios. Aunque el Plan General de Contabilidad, por ejemplo, fija conceptos y determina criterios para la correcta distribución de las cuentas de Activo y de Pasivo, y de Ingresos y de Gastos de Explotación, la realidad pone de manifiesto que el escrupuloso cumplimiento de las prescripciones legales no excluye la diversidad de opciones en la atribución de cantidades, siempre dentro de las normas de obligado cumplimiento. Estas reflexiones pretenden aclarar inicialmente el método que se ha seguido para exponer, dentro de conceptos uniformes, la situación conjunta de las Universidades españolas con titularidad no estatal, en los presupuestos del presente curso académico.

El cuadro n.º 2 ofrece la distribución porcentual de diferentes conceptos de Ingresos y de Gastos, conforme a presupuesto. Los Ingresos se desglosan en: a) Tasas Académicas. b) Investigación. c) Varios. Los Gastos: a) Personal, que incluye el Docente, de Administración y de Servicios; b) Generales; c) Amortización.

---

<sup>64</sup> Cfr. Preámbulo de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria.

<sup>65</sup> LRU. Artículo 3.º: 2. "En los términos de la presente Ley, la autonomía comprende: (...) c) La elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes."

<sup>66</sup> LRU. Artículo 14.2.

<sup>67</sup> LRU. Artículo 54.

<sup>68</sup> El Gobierno de Navarra, para los estudiantes con vecindad en el Territorio Foral, ha establecido un régimen de ayudas que tiene en cuenta las tasas académicas vigentes en la Universidad donde se cursen estudios, otorgando las ayudas en base a la diferencia, en su caso, entre las tasas de las Universidades Públicas y las que no lo son. Los baremos para la concesión contemplan diferentes niveles de renta familiar y el resultado académico obtenido por el solicitante.

A la vista de los datos del cuadro n.º 2, convendrá hacer algunas puntualizaciones sobre el significado de los diferentes conceptos que allí se incluyen.

Cuadro n.º 2  
**PRESUPUESTO CURSO 1987-1988**  
%

UNIVERSIDAD	INGRESOS			GASTOS		
	Tasas	Invest.	Varios	Personal	General.	Amortiz.
Comillas .....	89,85	6,45	3,70	70,30	20,90	8,80
Deusto .....	99,20	0,80	—	68,60	19,50	11,90
Navarra .....	78,43	5,44	16,13	74,61	20,78	4,61
P. Salamanca .....	42,40	1,40	56,20	78,60	16,00	5,40

A) Ingresos:

a) Tasas Académicas.—En la mayoría de las Universidades que estamos comentando, la tendencia es lograr que los ingresos por este concepto se aproximen a cubrir la mayor parte de los gastos de docencia —no necesariamente los de investigación—; es decir, que las tasas cubran un alto porcentaje del coste por alumno. Sin embargo, conviene aclarar que al formular los presupuestos se pueden integrar en este concepto las tasas exclusivamente referidas a las enseñanzas ordinarias, y pasar al concepto de “Varios” aquellas otras que proceden de Cursos de Continuidad, Programas especiales para estudiantes extranjeros, etc. Por otra parte, en el caso de que no sea posible —por circunstancias atendibles en razón a la configuración del alumnado— llegar a la aproximación de la tasa con el coste de docencia por alumno, la cantidad complementaria tendrá que proceder de subvenciones o ayudas a fondo perdido. Esto puede explicar algún dato porcentual del cuadro n.º 2.

b) Investigación.—Los ingresos presupuestados por este concepto se pueden incorporar de diversa forma. En primer lugar, cabe que sean ingresos brutos o ingresos netos. Cuando existan dos presupuestos separados —uno para funcionamiento del Sector Docencia, otro para funcionamiento del Sector Investigación—<sup>69</sup>, lo habitual es que el presupuesto integrado incluya los ingresos netos. En este punto se plantea una cuestión no resuelta de manera acabada: ¿qué porción del gasto de personal se debe imputar al presupuesto de Investigación, en cuanto a personas que están incorporadas

<sup>69</sup> Por ejemplo, en la Universidad de Navarra.

—con dedicación plena— y realizan además de tareas docentes otras que corresponden a investigación científica? La valoración en base a “coste/hora” puede servir como pauta teórica, mas no siempre es fácil verificar cada caso en concreto<sup>70</sup>.

Al estar calculados los porcentajes del cuadro n.º 2 sobre presupuestos integrados, los ingresos por investigación tienen carácter de fijos, pues se calculan sobre operaciones ya formalizadas, no en base a expectativas de Programas o contratos pendientes de resolución. Este criterio presupuestario es menos arriesgado y evita desequilibrios al cierre de la Cuenta de Resultados.

c) Ingresos Varios.—Incluye este concepto: donaciones, ayudas de entidades o personas privadas, tasas académicas por Cursos de Continuidad y Programas Especiales, rendimientos financieros, etc. En la terminología presupuestaria de Universidades Norteamericanas —tanto Públicas como Privadas— se denominan “Fondos Suplementarios de Origen Vario”, que excluyen subvenciones o ayudas a fondo perdido procedentes de Presupuestos del Estado o del Gobierno Federal<sup>71</sup>.

## B) Gastos:

a) Personal.—Engloba la totalidad del gasto —remuneraciones, salarios, Seguridad Social, etc.— de las personas que realizan tareas en los sectores de docencia, administración y servicios. Equivale al capítulo 1.º<sup>72</sup> de los Presupuestos de las Universidades Públicas. Este gasto comprende exclusivamente las personas que figuran en el cuadro n.º 1<sup>73</sup>.

---

<sup>70</sup> Es muy interesante el estudio de Enrique Manuel Ambrosio Orizaola: *Presupuestación y Evaluación de Costos*. (Ponencia presentada en las Jornadas sobre las Jóvenes Universitarias Españolas. Balance y Perspectivas, Santander, 24-28 de mayo de 1988). La configuración presupuestaria, en la que el Departamento es eje operativo, coincide con la orientación de Tucker, señalada en nota 47. La distinción entre “Investigación Interna” e “Investigación Externa”, plantea problemas al adjudicar efectivamente las horas que están dedicadas a cada una de esas tareas. Estos aspectos demandan un lógico reflejo contable. En este sentido resulta muy útil estudiar los avances que en este ámbito se están realizando en España. Entre otros, vid. el *Sistema de Información Contable para Administración Institucional (SICAI)*, promovido por la Subdirección General de Planificación Contable. También, *Adaptación del Plan General de Contabilidad Pública para las Universidades*, que ha editado el Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá. Aunque referido a la estructura contable de las Universidades norteamericanas, ofrece posibilidades de adaptación el libro *Financial Responsibilities of Governing Boards of Colleges and Universities*, editado por la Association of Governing Boards of Universities and Colleges, y la National Association of Colleges and University Business Officers, 2.ª ed. (Washington, D.C., 1985).

<sup>71</sup> Cfr. nota 41.

<sup>72</sup> Comprende las consignaciones de los diferentes Programas presupuestarios que tienen capítulo 1.º

<sup>73</sup> Por ejemplo, en lo que se refiere a la Universidad de Navarra, no están comprendidas las personas que prestan servicios en el Instituto de Estudios Superiores de la Empresa (IESE), de Barcelona, ni la Clínica Universitaria, excepción hecha —como ya se indicó— de los profesores

b) **Generales.**—Por su propia naturaleza este concepto es amplio de contenido: suministros, mantenimiento, becas y ayudas a estudiantes, difusión cultural, bienes corrientes y servicios, etc. No incluye las inversiones para inmobilizaciones a largo plazo.

c) **Amortizaciones.**—Este gasto tiene especial significación en las Universidades que ahora analizamos. Cuando existe un presupuesto independiente para Inversiones, en el presupuesto integrado se contabilizarán las amortizaciones netas. En el caso de que exista otro presupuesto para Investigación, convendrá aminorar una parte del material, no incluido en Suministros, con cargo a ese presupuesto, imputando al Presupuesto de Docencia la parte que se estime vaya a prestar servicio en esta área. La creciente caducidad de un sector del instrumental de investigación obliga a introducir aceleraciones en las cuotas de amortización <sup>74</sup>.

#### 4.3. **Algunos comentarios**

Anteriormente se puso de manifiesto las dificultades que existen para acometer análisis comparados sobre ingresos y gastos de funcionamiento en Universidades Públicas y las que son de iniciativa privada, ya sean españolas o de otros países. Para hacer estudios comparativos es necesario contar con una cierta analogía en la calificación contable de las distintas partidas presupuestarias, previo desgaje de las cuentas arrastradas de ejercicios anteriores, tales como remanentes de Caja o cantidades disponibles a la vista. No obstante, hay dos conceptos que —con todas las salvedades— permiten realizar alguna comparación presupuestaria. Son los ingresos por tasas académicas y los gastos de personal. Ambas partidas tienen importancia en el ámbito de las Universidades, especialmente en el caso de los gastos de personal, tanto en Universidades Públicas como Privadas.

A) **Ingresos por tasas académicas.**—Siguiendo los porcentajes señalados en el cuadro n.º 2, la media porcentual representa el 77,47 por 100 de los ingresos, y oscilan entre el 99,20 y el 42,40 por 100. Dejando a un lado valoraciones estrictamente cuantitativas, en esta clase de ingresos subyace un planteamiento más profundo: la conveniencia de tender a la gratuidad en la enseñanza universitaria, o bien que exista una aproximación entre tasa y coste por estudiante, procurando una política de becas y ayudas que amparen y garanticen la necesaria y justa igualdad de oportunidades en el acceso de los ciudadanos a los estudios universitarios. En este punto puede ser significativa la recomendación del ICED al valorar la Reforma de la

---

que realizan labores docentes en las Facultades de Medicina y de Farmacia, así como en la EU de Enfermería. En el presupuesto que se analiza, el gasto está fijado sobre la base de dedicación docente e investigadora, sin adicionar la correspondiente a la actividad asistencial y sanitaria.

<sup>74</sup> Ha quedado obsoleta la “amortización fija a cinco años”; en la actualidad cada adquisición demanda un estudio detallado de amortización.



Enseñanza Universitaria en España: “Una Universidad totalmente gratuita para todos los alumnos, a costa del contribuyente, quebranta gravemente el principio básico de la igualdad”<sup>75</sup>.

En un intento de establecer alguna relación entre porcentajes de ingresos por tasas en estas Universidades y en Universidades Públicas, se han analizado nueve Universidades Públicas españolas. La media porcentual que resulta es el 20,83 por 100 de ingresos por tasas parafiscales, sobre el total de ingresos. El porcentaje más alto es 45,77 por 100, y el más bajo, 11,09 por 100<sup>76</sup>.

De acuerdo con las valoraciones del ICED, la media de tasas parafiscales representa “sólo un 20 por 100 del costo total por cada alumno” en las Universidades Públicas, con lo que el porcentaje antes señalado —20,83 por 100— es correcto. En principio, la aplicación de este criterio a las tasas percibidas en las Universidades que ahora analizamos parece que da como resultado un coste inferior, aunque lógicamente son estimaciones de carácter global que pudieran ofrecer excepciones en algunos casos muy singula-

---

<sup>75</sup> “Una Universidad totalmente gratuita para todos los alumnos, a costa del contribuyente, quebranta gravemente el principio básico de la igualdad. Lo hace exigiendo a los contribuyentes de menores ingresos, cuyos hijos tienen menos probabilidades de ir a la Universidad, o incluso de completar su educación secundaria, que subvencionen la educación superior gratuita de los hijos de las personas más cultas y acaudaladas, que podrían permitirse pagar ese coste, y que, como graduados universitarios, tienen probabilidades de conseguir puestos de trabajo más prestigiosos y mejor pagados en la sociedad que los que pueden conseguir las personas con un nivel educativo más bajo. Nos atrevemos a sugerir que, visto de esta manera, las actuales tasas académicas de las Universidades Públicas españolas, que se calcula representan como media sólo el 20 por 100 del costo total por cada alumno que intenta obtener un título nacional, son evidentemente poco equitativas. En nuestra opinión esas tasas académicas deberían irse elevando progresivamente hasta representar una porción mucho mayor del coste total de la enseñanza para quienes pueden permitírselo. No obstante, y al mismo tiempo, es fundamental que a los alumnos cualificados y dotados de menores medios económicos se les proporcione una generosa ayuda financiera para superar los obstáculos que, de no ser así, les impedirían seguir una carrera universitaria”. Cfr. *La Reforma Universitaria Española. Evaluación e informe*, cit., 75.

<sup>76</sup> Las Universidades estudiadas según presupuestos para 1988 son: 1) Cantabria: 11,09 por 100; 2) Complutense de Madrid: 26,07 por 100; 3) Extremadura: 18,96 por 100; 4) La Laguna: 11,63 por 100; 5) Murcia: 16,75 por 100; 6) Nacional de Educación a Distancia: 45,77 por 100; 7) Politécnica de Madrid: 19,39 por 100; 8) Valladolid: 17,41 por 100; 9) Zaragoza: 20,44 por 100. Cfr. Universidad de Cantabria: Resolución de 9 de marzo de 1988, B.O.E. de 25 de marzo de 1988, 8018. Universidad Complutense de Madrid: Resolución de 6 de abril de 1988, B.O.E. de 14 de abril de 1988, 9108. Universidad de Extremadura: Resolución de 6 de junio de 1988, B.O.E. de 7 de julio de 1988, 17052. Universidad de La Laguna: Resolución de 14 de abril de 1988, B.O.E. de 14 de junio de 1988, 14687. Universidad de Murcia: Resolución de 18 de febrero de 1988, B.O.E. de 5 de marzo de 1988, 5707. Universidad Nacional de Educación a Distancia: Resolución de 30 de marzo de 1988, B.O.E. de 20 de junio de 1988. Universidad Politécnica de Madrid: Resolución de 29 de abril de 1988, B.O.E. de 14 de junio de 1988, 14688. Universidad de Valladolid: Resolución de 11 de marzo de 1988, B.O.E. de 19 de abril de 1988, 9618. Universidad de Zaragoza: Resolución de 7 de julio de 1988, B.O.E. de 20 de julio de 1988, 18136.

res; por ejemplo, en Centros con elevado número de estudiantes y bajos costos por personal, etc.<sup>77</sup>.

A medida que se fue agravando la restricción de ayudas directas del Estado a Universidades erigidas por la Iglesia, hasta llegar a la supresión total, aquellas se han visto obligadas a subir las tasas, si bien en los últimos años el crecimiento ha sido paralelo al incremento del coste de la vida. Comparando este capítulo de ingresos con la evolución en otros países, se puede señalar que en Estados Unidos, entre los años 1975 y 1985, las tasas aumentaron en el sector público el 140 por 100, y en el sector privado el 152 por 100<sup>78</sup>. En Japón, sobre un total de 314 Centros de Enseñanza Superior Privados, los ingresos por tasas académicas representaron en 1985 el 49,60 por 100 del total de ingresos<sup>79</sup>.

En el sector de gastos, corresponde a Personal el porcentaje más elevado. Según los datos que figuran en el cuadro n.º 2, la media por este concepto es —según presupuesto del curso actual— el 73,02 por 100. En las nueve Universidades Públicas antes indicadas, la media es 74,50 por 100, con un máximo del 85,45 por 100 y un mínimo del 53,08 por 100 sobre gastos totales<sup>80</sup>.

## 5. ACOTACIONES A LA CONFIGURACION EMPRESARIAL DE LAS UNIVERSIDADES

Quienes alcanzan éxitos son fermento de imitadores; pocas cosas hay más lamentables que una mala imitación. Cuando lo auténtico y original es

<sup>77</sup> En el curso académico 1987-1988, el precio total satisfecho por un estudiante matriculado en la Universidad de Navarra, en un curso completo, ha sido el siguiente: a) Facultades de Derecho, Filosofía y Letras (Geografía e Historia; Filología; Filosofía; CC. Educación), y CC. de la Información: 183.000 pesetas. b) Facultades de Farmacia, CC. Biológicas, CC. Económicas y Empresariales: 197.000 pesetas. c) ETS de Arquitectura y ETS de Ingenieros Industriales: 215.000 pesetas. d) Facultad de Medicina: 228.000 pesetas. e) EU de Enfermería: 130.000 pesetas.

<sup>78</sup> GEIGER, R. L.: *cit.*, 35. Entre el curso 1970-1971 y el curso 1986-1987, el aumento acumulado de tasas alcanzó una media del 232 por 100, siendo en las Universidades no estatales, o independientes, el 265 por 100, y el 216 por 100 en el sector público. Cfr. *Tuition Increases since 1970: A Perspective*. Higher Education and National Affairs. Newsletter of the American Council of Education. Special Insert. 2/23/87, 6. Para un análisis reciente, con más amplio tratamiento, vid. ARTHUR M. HAUPTMAN: *Assessing New Methods for Meeting College Cost*, Prepared for A Brookings Institution Public Policy Discussion Forum, 9-10/6/1988.

<sup>79</sup> Las ayudas del Estado representaron el 12,80 por 100 de los ingresos. Cfr. YAMADA, K.: *cit.*, 114-115.

<sup>80</sup> El cálculo se ha hecho sumando todas las partidas del capítulo 1.º, que figuran en los Presupuestos de esas Universidades Públicas para el año 1988. El porcentaje que corresponde a cada Universidad es el siguiente: Universidad de Cantabria: 65,55 por 100; Universidad Complutense de Madrid: 76,29 por 100; Universidad de Extremadura: 85,45 por 100; Universidad de La Laguna: 75,14 por 100; Universidad de Murcia: 76,44 por 100; Universidad Nacional de Educación a Distancia: 53,08 por 100; Universidad Politécnica de Madrid: 82,64 por 100; Universidad de Valladolid: 80,26 por 100; Universidad de Zaragoza: 75,66 por 100. Cfr. *loc. cit.*, en nota 76.

suplantado por la falsificación, aparece el delito penal, social o ético. Los éxitos que en nuestro tiempo logran las organizaciones de trabajo llamadas Empresas, despiertan particular admiración y consiguientemente son vivero de imitadores. Está de moda hablar de empresas “excelentes”, que han logrado amplios beneficios dinerarios merced a una idea de producción de bienes o prestaciones de servicios. Pero la “excelencia” de esas empresas radica más en hacer trabajo que en el trabajo hecho. El *agere* se antepone al *facere*, la calidad prima sobre el coste.

Las consideraciones anteriores pretenden salir al encuentro de una afirmación: “la Universidad es Empresa”. Ante semejante identificación cabe pensar que o se ignora la esencia de la Universidad, o el concepto de Empresa está tomado en su significación más amplia, sin limitarlo a la empresa mercantil cuyo fin primordial es ganar dinero. Identificar la institución Universidad con la institución Empresa, sin hacer las necesarias acotaciones, es uno de los modos más sutiles de minar los fundamentos del *Alma Mater*.

Es misión de las Universidades prestar servicios a los ciudadanos en los ámbitos de la docencia, investigación científica y promoción de innovaciones, con máximo respeto a las libertades públicas e individuales, procurando alcanzar el mayor nivel de calidad en esas prestaciones. Al igual que la Empresa, la Universidad es ente organizado con diversidad de formas de gestión, según sean sus dimensiones, objetivos y estrategias. Actualmente la actividad universitaria reclama especial atención en los aspectos de administración económica y financiera, y tiene obligación de adoptar —tras las oportunas adaptaciones— los métodos y sistemas con éxito probado en otras organizaciones de trabajo. Por esta vía, la Universidad se encontrará en condiciones de cumplir el deber de sacar el mayor provecho a los recursos que los contribuyentes —a través de la Administración Pública, o de la iniciativa privada— ponen a su disposición. Sin embargo, como apunta Scott, convendrá distinguir entre cambios políticos estructurales, que las Universidades no pueden desdeñar, y modas políticas superficiales ante las que la Universidad puede tener el deber de resistir. No ofrece duda la necesidad de poner todos los esfuerzos para hacer más eficiente la gestión económica universitaria, pero el rechazo de un traslado “automático” de métodos y estrategias empresariales no quiere decir que las Universidades hagan “la apología de la ineficacia”<sup>81</sup>. La racionalidad es pauta obligada en el quehacer universitario, y esa misma racionalidad lleva a matizar los criterios de gestión económica. Pensemos, por ejemplo, en el riesgo conatural al mundo de los negocios, e intentemos trasladarlo a la función docente de las Universidades. ¿Hasta qué punto es admisible correr riesgos en la vida de la inteligencia que se prepara para obtener un título universitario? No cabe duda que la investigación científica en el seno de las Universidades

---

<sup>81</sup> SCOTT, P.: *cit.*, 17.

es arriesgada aventura de la inteligencia humana, donde el éxito suele ser último eslabón de una cadena de intentos fallidos. Sin embargo, ¿es oportuno que las Universidades asuman exclusivamente todos los riesgos de la investigación, sin contrapartida que “asegure” la cobertura del fracaso?

Conviene destacar que así como no se puede hablar, en el orden de la estrategia y acción, de Empresa en general, sino de empresas en particular, tampoco se podrá globalizar bajo el término Universidad la pluralidad de formas que ofrecen las Universidades.

Refiriéndose a las Universidades que fueron analizadas en el apartado anterior, parece conveniente concretar los sectores especialmente afectados por los sistemas de gestión empresarial. ¿Cuáles son los ámbitos de gestión que admiten una traslación tamizada de los sistemas propios de las empresas mercantiles?

### 5.1. La realidad PTD

Analizar con realismo es cualidad indispensable al empresario. Si con mente empresarial se someten a análisis las cuestiones que inciden directamente en la economía y financiación de las Universidades, la práctica totalidad de los problemas se podrían englobar en tres palabras: Personas. Tiempo. Dinero.

La mayor parte del tiempo de quienes tienen funciones de gobierno universitario lo ocupa en resolver cuestiones —o plantearlas— sobre “más personas”, “más tiempo”, “más dinero”. Es lo que llamo *realidad PTD*. Si se observa esta realidad desde la perspectiva de carencias, faltarán personas, tiempo y dinero. Para verificar esta síntesis, bastará imaginar un cargo de gobierno universitario que pretendiera —utópica pretensión— excluir en su tarea cualquier problema de gestión referido a la *realidad PTD*. Naturalmente a medida que se asciende en el nivel de decisión, comienza la formulación opuesta de esa misma realidad: abundan las personas, hay pérdidas de tiempo, al dinero asignado se le saca un rendimiento ínfimo.

Tomando como eje de reflexión esta *realidad PTD*, analizaremos algunos aspectos de gestión económica y financiera universitaria contrastados con métodos de aplicación habitual en empresas industriales y comerciales.

#### 5.1.1. Personas

La “excelencia” de una Universidad nace del espíritu creativo de las personas que allí trabajan<sup>82</sup>. Al comentar las recomendaciones del Informe

<sup>82</sup> SIZER, J.: *cit.*, 307.

Jarratt, Lockwood destaca el hecho de que las Universidades británicas son, ante todo y sobre todo, “empresas de excelencia”; cuantos forman parte de ellas tienen contraídas responsabilidades que deben observar y rendir cuentas de su ejecución; incumplir este deber equivale a poner en juego la supervivencia de la Universidad<sup>83</sup>. La *calidad* de una Universidad depende de los niveles docentes e investigadores, del interés por atraer nuevos recursos y administrarlos con eficiencia<sup>84</sup>.

No parece ofrecer muchas dudas que la Corporación universitaria, como organización de personas que trabajan, vale lo que las personas valgan. Esta idea es común a cualquier institución social. Pero en las Universidades la solución de los problemas económicos y financieros, actualmente se encamina hacia fórmulas que superen los habituales planteamientos decisorios por vía consensual, burocrática o de “anarquía organizada”<sup>85</sup>. La decisión racional y programada a medio y largo plazo, se está imponiendo. Adoptar decisiones en la gestión económica, con racionalidad y programación, implica disponer de informaciones suficientes sobre opciones posibles, contar con conocimientos básicos en sistemas de gestión contable y cálculo financiero. Estos conocimientos elementales de gestión económica y financiera son especialmente necesarios para quienes cumplen funciones de gobierno. Este punto es de aplicación al gobierno de las Universidades, donde los riesgos de las decisiones nacen en la unidad fundamental de gobierno, es decir, en los Departamentos<sup>86</sup>.

Quizá convenga destacar un fenómeno que toma cada vez más cuerpo en los últimos diez años. Se trata de configurar el cargo de rector<sup>87</sup>, además de ser máximo responsable individual de los aspectos de gobierno académi-

---

<sup>83</sup> LOCKWOOD, G.: *cit.*, 14.

<sup>84</sup> *Informe Jarratt*, *cit.*, 3.38.(a) y (b).

<sup>85</sup> Sobre diversos sistemas para la adopción de decisiones en Instituciones de Enseñanza Superior, vid.: ELLEN EARLE CHAFFEE: *Rational Decisionmaking in Higher Education*, Boulder, National Center for Higher Education Management Systems, 1983. TUCKER, A.: *Chairing the Academic Department*, *cit.*, cap. 6 y la bibliografía allí citada.

<sup>86</sup> La conveniencia de adquirir esa formación económica para mejorar la gestión universitaria, se pone de relieve por Allan Tucker con datos muy significativos. Actualmente en Estados Unidos, con más de 3.000 Universidades y Centros de Enseñanza Superior, hay 80.000 directores de Departamento, y cada año se renuevan entre el 15 y el 20 por 100, es decir, un mínimo de 12.000 nuevos directores de Departamento. Cfr. TUCKER, A.: *loc. cit.*, en nota 47, *in fine*. 2. El *Informe Jarratt* también destaca la necesidad de proporcionar formación económica y financiera a quienes desempeñan cargos de gobierno universitarios: “Universities should take seriously their responsibility for ensuring that heads departments are given some training in management techniques”, cfr. 3.70.(g). Previamente el Informe recomienda: “Heads of departments should be responsible for the allocation of duties to members of the academic staff in the department”, cfr. 3.70.(f). En cuanto a esta cuestión referida a vicerrectores y a decanos, cfr. 3,65 y 3,68.

<sup>87</sup> Decimos rector al trasladarle las funciones que en países anglosajones corresponden al vicechancellor, principal, provost.

co, como “jefe ejecutivo” de la Universidad<sup>88</sup>, asimilando su tarea a la del presidente ejecutivo de las organizaciones empresariales, con unas aptitudes teóricas y prácticas propias de la dirección de empresas<sup>89</sup>. Estas aptitudes se consideran, en algunos países, casi indispensables<sup>90</sup>, hasta el punto de relegar la necesaria dedicación a tareas docentes e investigadoras —por reducidas que sean— del rector. Es una especie de acoso del *management*. Mas, por otra parte, llama la atención la opinión unánime al recomendar que la determinación de la estrategia propia de cada Universidad deberá ser encomendada a profesores “generalistas” con cualificado nivel intelectual y cultural<sup>91</sup>. Parece lógico que el orden operativo de la gestión —“acción estratégica”— debe responder a unos objetivos en cuya elaboración participe la totalidad, o una mayoría cualificada, de la comunidad universitaria<sup>92</sup>, aunque también se comprende la necesidad de que sea una persona quien asuma la integración de voluntades y, en última instancia, adopte decisiones sobre la ejecución económica y financiera. Se podría decir que la sinergia de la gestión económica depende del rector, lo cual no está exento de posibles riesgos: personalismo que margine la participación; postergar los sectores académicos ante la influencia de los sectores económicos<sup>93</sup>, etc. Para obviar estos riesgos posibles, con frecuencia se invoca la necesidad de conseguir un equilibrio —*strike a balance*— entre autoridad y libertad, docencia e investigación, calidad docente y número de estudiantes<sup>94</sup>, descentralización de funciones económicas, etc.

---

<sup>88</sup> El *Informe Jarratt* recomienda a las Universidades: “Recognising the Vice-Chancellor not only as academic leader but also as chief executive of the university”, cfr. 5.5.(d).

<sup>89</sup> Es notable la insistencia, en este aspecto, del *Informe Jarratt*, cfr. 3.55 a 3.62; 3.70.(b). Transcribimos a continuación dos de esos epígrafes:

3.61. Given such a task the process of selection of Vice-Chancellors is vital. Furthermore we take the view that once an appointment is made a continuing process of developing skills is necessary. For example, a Vice-Chancellor should certainly know something about how other complex organisations handle the processes of managing change. Increasingly too, as universities are developing their involvement with industry and increasing their efforts to raise funds from other than public sources, he must have some knowledge of finance and business. In this latter area the help and advice of lay officers and Council members plays an increasingly important part.

3.62. Given the importance of academic leadership in a Vice-Chancellor’s role, it is probable that a large proportion of appointees to such posts continue to be senior academics from within the university system. This being so it is important in our view that senior academics across the university system, from whom the next generation of Vice-Chancellors will be chosen, should be given the opportunity to improve their managerial skills through appropriate training and to gain some experience outside the university system through periods of secondment and staff exchange.

<sup>90</sup> SIZER, J.: *cit.*, 307.

<sup>91</sup> WOITRIN, M.: *cit.*, 2.

<sup>92</sup> TABATONI, P.: *cit.*, 2.

<sup>93</sup> “It is the interest of universities to develop the skills and potential of their administrative staff. We believe that able young administrators should be given a chance to have a wide experience of administrative roles by moving between universities and between sections within each university. As part of such development there is advantage in staff from the central administration filling support post in large faculty units”. Cfr. *Informe Jarratt*, *cit.*, 3.76.(b).

<sup>94</sup> LACOSTE, P.: *cit.*, 112.

Otra cuestión de difícil valoración es la conveniencia de incorporar “jóvenes ejecutivos” que asuman la gestión económica de las Universidades. La experiencia aconseja extremar la prudencia en esta clase de contrataciones, especialmente cuando suponga introducir sistemas de control económico idénticos a los de actividades industriales y comerciales. La gestión económica de las Universidades no es sólo reducir gastos de manera drástica, o controlar inversiones para obtener la mayor rentabilidad económica. Por otra parte, sería notoria injusticia olvidar que en el seno de las actuales Universidades hay muchas personas con años de servicio eficiente, aunque los resultados económicos no sean espectaculares<sup>95</sup>. En la gestión universitaria, administrar desde la penuria es arte que se aprende con paciente trabajo.

### 5.1.2. *Tiempo*

“El recurso más valioso de cualquier Universidad es el del tiempo, tanto de profesores como de alumnos. Así pues, una cuestión fundamental es la de si se puede utilizar más productivamente su tiempo en términos de resultados de aprendizaje y esfuerzos investigadores (...). También merece la pena preguntarse si el profesorado, el componente más costoso y fundamental del proceso educativo, está utilizando el tiempo limitado de que dispone de la manera más rentable y productiva posible”<sup>96</sup>. Este texto del ICED al valorar la Reforma Universitaria Española, resulta habitual en los Informes sobre gestión universitaria<sup>97</sup>. A juicio de algunos, para “hacer ganar tiempo a los universitarios”, conviene reducir el número de reuniones y comisiones académicas, procurando que asistan menos participantes. Otro camino para recuperar ese tiempo “perdido” es delegar —con amplitud de facultades— las cuestiones ajenas a los ámbitos estrictamente académicos, en las personas encargadas de la gestión económica y financiera de las Universidades<sup>98</sup>. De nuevo se abre cauce a los equívocos y es necesario arbitrar las rectificaciones para lograr el oportuno equilibrio. Por una parte, se pide a los profesores que desempeñan cargos de gobierno la adquisición de conocimientos en áreas de gestión económica, la búsqueda de nuevas fuentes de recursos. Por otra parte, “para ganar tiempo”, la recomendación es delegar facultades decisorias en temas de gestión económica, y prestar principal o exclusiva atención a las tareas de docencia e investigación científica.

Quizá convenga destacar una idea. La medida del tiempo en la Universidad no siempre es idéntica a la medida del tiempo en las empresas mer-

<sup>95</sup> SCOTT, P.: *cit.*, 18 y 19.

<sup>96</sup> INTERNATIONAL COUNCIL FOR EDUCATIONAL DEVELOPMENT: *La Reforma Universitaria Española. Evaluación e informe*, *cit.*, 106.

<sup>97</sup> “The time of academic staff is the primary resource of a university and it needs to be managed and accounted for with appropriate care and skill”. *Informe Jarratt*, *cit.*, 3.70.

<sup>98</sup> LOCKWOOD, G.: *cit.*, 14.

cantiles. La “materia prima” y el “producto” de las Universidades tienen origen inmaterial, aunque pueda ser materializado. La inteligencia en acción, los conocimientos transmitidos a los estudiantes, el quehacer intelectual proyectado en la investigación, no siempre responden a los métodos de valoración tiempo/producto, coste/hora, propios de la industria o del comercio. Esto no significa el rechazo a la necesidad de avanzar en la valoración del tiempo —sobre todo en su aprovechamiento— en las Universidades, pero es preciso aplicar la metodología adecuada a la actividad que les corresponde.

La distribución del tiempo cobra especial significación cuando se trata de distribuirlo entre tareas de docencia y atención individualizada de alumnos, y tareas de investigación científica. Como ha puesto de relieve Ahgren-Lange, a la vista de experiencias recientes, parece aconsejable no distanciar las políticas de adjudicación de tiempos a una y otra función, pues docencia e investigación deben estar muy ligadas en los Centros de Enseñanza Superior<sup>99</sup>. Esta interrelación puede facilitar la coordinación de enseñanzas y la concentración de áreas de investigación, distribuyéndolas por Universidades para obtener mayor eficiencia en el uso de recursos, pues el tiempo es un recurso muy cualificado<sup>100</sup>. Por otra parte, la distribución racional de tiempos contribuye a tipificar la oferta por parte de cada Universidad.

El factor tiempo tiene importancia al fijar los objetivos de las Universidades —siempre al amparo de la necesaria autonomía— y establecer las estrategias de gestión económica. El valor tiempo incide al plantear el equilibrio entre docencia e investigación; actividad de gobierno y actividad de administración; coordinación de materias docentes; investigación básica e investigación aplicada; dedicación docente y atención a los estudiantes<sup>101</sup>; prestación docente y prestaciones asistenciales o sanitarias; etc. En el fondo de esos equilibrios deseables, hay una sutil distinción que convendría borrar: tiempo oficial y tiempo real. Es necesario admitir como principio que, al menos, el segundo debe ser igual al primero. Esto no es simple gestión económica; sobre todo es gestión ética.

### 5.1.3. *Dinero*

Si el dinero es un bien económico material, y la naturaleza del trabajo de la inteligencia tiene naturaleza eminentemente inmaterial, es lógico que sea “incómodo” hablar de rendimientos dinerarios en la actividad de las Universidades. Resulta difícil fijar precio al trabajo de la inteligencia humana; sin embargo, es necesario abandonar la postura cómoda que lleve a eludir el

<sup>99</sup> AHGREN-LANGE, U.: *cit.*, 107.

<sup>100</sup> LACOSTE, P.: *cit.*, 115.

<sup>101</sup> DAVIES, J. L.: *cit.*, 118.



problema, y poner las bases para dar un valor económico que garantice la racionalidad de los planteamientos de gestión universitaria, pues de ello depende en buena medida el futuro de las Universidades.

En el patrimonio de las Universidades existen bienes muebles e inmuebles cuyo uso origina gastos, que serán mayores o menores según sean bajos o altos los índices de tiempo de utilización. En la gestión económica universitaria es importante conseguir el máximo aprovechamiento de espacios para hacer que el coste/hora por m<sup>2</sup> sea lo más aquilatado posible. Bastará calcular el número de horas/año de uso de aulas y laboratorios, para comprender el carácter oneroso de este gasto, sobre todo si se pone en relación con el análogo en empresas mercantiles<sup>102</sup> o en otras actividades que no tienen finalidad lucrativa.

En la raíz de la gestión económica y financiera de las Universidades está la planificación de objetivos, estableciendo estrategias de acción con sistemas de control contable<sup>103</sup>. En este punto es necesario elegir entre dos posibilidades: gestión centralizada, o gestión autónoma distribuida en unidades económicas. Según se adopte una u otra vía, la configuración presupuestaria será diferente. En un caso, los Centros de gestión —Departamentos, ETS, Facultades— carecerán de autonomía financiera, limitándose a impartir docencia y realizar las investigaciones previstas según presupuestos; no hay posibilidades de “dinero libre”, todos los gastos e ingresos estarán sometidos a control centralizado. En el otro caso, se otorga amplio campo de autonomía y de acción para atraer recursos, arbitrar procedimientos de gestión flexibles, todo ello sin perjuicio de lograr integración de resultados a efectos de tener una valoración conjunta de las diversas actividades. Esta configuración descentralizadora ofrece mayores ventajas, especialmente en el sector de investigación científica<sup>104</sup>.

Los presupuestos de las Universidades configuran la potencialidad económica de las actividades docentes e investigadoras. Con frecuencia los

---

<sup>102</sup> “Sugerimos por tanto que, como parte de su nuevo sistema de gestión, cada una de las Universidades emprenda un estudio de utilización del espacio de todas sus instalaciones y equipamientos principales. La realización de esos mismos estudios en otros países ha arrojado con frecuencia pruebas escandalosas de despilfarro de recursos e impulsado a la adopción de medidas para conseguir una utilización más eficaz de los mismos”. INTERNATIONAL COUNCIL FOR EDUCATIONAL DEVELOPMENT: *La Reforma Universitaria Española. Evaluación e informe*, cit., 105.

<sup>103</sup> Puede ser interesante transcribir las siete preguntas, sobre planteamientos de gestión económica y planificación universitaria, que formuló el *Informe Jarratt*: 1) How much strategic and long term planning takes place in universities? 2) On what criteria are resources allocated? 3) By what mechanisms are allocated? 4) What is the quality and extent of management information? 5) Who, below Council, is responsible for the allocation process? 6) What is the budgetary control mechanism? What is the process of accountability? Cfr. 3.27.

<sup>104</sup> DAVIES, J. L.: cit., 57 y 94. Vid., también, HENRY M. LEVIN: “La Financiación de la Investigación en Estados Unidos”, *Política Científica*, núm. 13, Madrid, julio de 1988, 29 y ss.

presupuestos tienen una rigidez que les hace ser *causa* de la actividad universitaria, las asignaciones condicionan los objetivos, la acción gestora es *consecuencia* de los fondos previstos; en definitiva, el dinero es motor de la actividad, en lugar de instrumento que la sirve. Esta configuración presupuestaria merece algunas consideraciones. En primer lugar, los presupuestos deben estar equilibrados —ingresos cubren gastos— para atender los objetivos fijos. Pero existen objetivos variables cuyo reflejo presupuestario debe ser abierto, con margen a la iniciativa económica según las metas que trace cada Universidad. En este último caso, el presupuesto será consecuencia de los objetivos trazados, la valoración cuantitativa de una planificación cualitativa.

Al ponderar la política presupuestaria convendrá tener en cuenta las posibilidades que ofrece una diversificación de presupuestos que cubran las tres áreas más importantes en la gestión económica y financiera de las Universidades: a) Presupuesto de Docencia; b) Presupuesto de Investigación; c) Presupuesto de Inversiones extraordinarias. Parcelar la gestión económica y financiera ofrece la ventaja de seguir con mayor atención los diferentes capítulos de ingresos y gastos, mejor análisis de costos, flexibilidad para adoptar rectificaciones; coordinar los flujos de tesorería, etc.<sup>105</sup>. Los sistemas informatizados para mejorar la eficiencia del control contable han experimentado en los últimos años singulares avances. No pocos programas informáticos pueden ser adoptados a la gestión económica universitaria, y permitir apurar las previsiones financieras, el cálculo de opciones para satisfacer necesidades docentes, uso de bibliotecas, evaluación progresiva de resultados, fluidez en las informaciones que se facilitan a las diferentes unidades económicas, hacer previsiones de reservas para afrontar cobertura de ingresos no conseguidos<sup>106</sup>. Ciertamente estos planteamientos imponen, en algunos casos, un cambio de mentalidad en la gestión universitaria<sup>107</sup>, concediendo mayor autonomía. Pero el futuro no parece que vaya a ofrecer otras alternativas.

Algunas Universidades de Norteamérica han puesto en práctica la confección de dos presupuestos: uno incluye los ingresos y gastos que no son de libre disposición, por estar vinculados a asignaciones de carácter oficial;

---

<sup>105</sup> “Nunca se insistirá suficiente en que unos buenos datos sobre costos y un buen análisis de costos constituyen instrumentos sumamente potentes para descubrir nuevas oportunidades de eliminar el despilfarro y aumentar la eficiencia de cualquier Universidad en el uso de sus propios recursos. Desgraciadamente, todavía no se ha prestado suficiente atención a esos instrumentos”. INTERNATIONAL COUNCIL FOR EDUCATIONAL DEVELOPMENT: *La Reforma Universitaria Española. Evaluación e informe*, cit., 107.

<sup>106</sup> SIZER, J.: *cit.*, 304.

<sup>107</sup> Ante la política de restricciones de fondos procedentes del Gobierno, el *Informe Jarratt* señala: “The Universities have their own constraints on change. First, there is the attitude to tenure; secondly, there is the conviction that planning, at least at a detailed level, stifles creativity; and thirdly, planning and consensus management appear to many to be inimical”, cfr. 3.37.

otro presupuesto recoge las cantidades no afectadas a gastos vinculados <sup>108</sup>. Quizá esta diversificación presupuestaria —con gestión económica independiente— podría ser de interés para las Universidades que tienen consignaciones estatales vinculadas a ingresos y gastos fijos.

En las empresas mercantiles es frecuente establecer estímulos económicos —remuneraciones complementarias— en favor de quienes consigan alcanzar los objetivos trazados por los órganos de gobierno de las empresas, o superar aquellos objetivos. ¿Es aconsejable que las Universidades establezcan incentivos dinerarios, en base a baremos pactados, para quienes logren incrementar los beneficios netos? Por ejemplo, un Departamento asume la organización de Cursos especiales, y los ingresos por tasas superan los gastos totales de ejecución del Curso; quienes han participado en la organización del Curso e impartido docencia, ¿deben ser compensados económicamente en razón a los beneficios netos? Otro supuesto, aplicado al sector investigación: si un Departamento consigue contratos de investigación con empresas y, al concluirlos, logra beneficios netos, ¿tiene derecho el personal de ese Departamento a percibir compensaciones económicas?

En principio parece aconsejable establecer en las Universidades sistemas de incentivos <sup>109</sup>, en razón a los resultados económicos que se obtengan, pero teniendo en cuenta la naturaleza del trabajo universitario, diferente al que corresponde a una empresa mercantil. La cuantificación del incentivo económico se debe hacer después de deducir la totalidad de gastos que origine a la Universidad por razón del trabajo realizado. Como ya se indicó anteriormente, hay un problema no resuelto: la imputación de los gastos proporcionales de personal, aunque una valoración coste/hora podría ayudar al cálculo. Sin embargo, en la práctica, no es fácil apurar el control de tiempo. La naturaleza de la participación puede ser directamente dineraria con libre disposición individual, o vinculada a la libre cobertura de gastos tipificados: adquisición de aparatos, financiar la participación en Congresos y reuniones científicas, edición de libros, etc. <sup>110</sup>. Es importante que en los contratos de investigación el cálculo de costos esté hecho con realismo, de forma que cubra la totalidad de gastos, fijos y variables, que gravan el presupuesto de investigación de las Universidades. Este criterio es válido tanto para las relaciones intrauniversitarias, como para las relaciones de Departamentos universitarios con empresas o entidades públicas o privadas que contraten sus servicios. La cuestión más ardua es calcular los costos

---

<sup>108</sup> Tal es el caso de las Universidades de Kentucky y de Maryland (USA). Cfr. DAVIES, J. L.: *cit.*, 92.

<sup>109</sup> No nos referimos aquí a los “Incentivos de Cuerpo”, o a los “Complementos”, previstos en la práctica presupuestaria de las Universidades Públicas Españolas.

<sup>110</sup> Las Universidades de Carolina del Norte (USA), tienen establecido el siguiente sistema de distribución de beneficios netos: a) 30 por 100, Estado; b) 25 por 100, Universidad; c) 18 por 100, Departamento; d) 10 por 100, Cobertura de gastos indirectos; e) 17 por 100, Adquisición de material, o nuevos locales. Cfr. DAVIES, J. L.: *cit.*, 96 a 98.

indirectos. En cualquier caso convendrá cuidar que las relaciones contractuales de prestación de servicios o de investigación, no generen gasto fijo vinculado a largo plazo y gravando los presupuestos ordinarios de las Universidades.

Por último, interesa ponderar una realidad generalmente aceptada en las relaciones de tráfico mercantil propias de las empresas, pero que no es tan evidente cuando está referida a la Universidad. Se trata de valorar la conveniencia de que la Universidad —por sí o a través de una Sociedad sin ánimo de lucro— participe *directamente* en el proceso de comercialización de un producto o de un servicio, resultado de la actividad investigadora en la Universidad. La experiencia aconseja evitar, en la medida de lo posible, los riesgos económicos que entraña la actividad comercializadora; es preferible buscar formas de participación *indirecta* en los resultados de la explotación comercial, sin contraer responsabilidades económicas derivadas de la cotitularidad en la actividad de comercialización.

## 5.2. Universidad y “ánimo de lucro”

Consecuencia del “ánimo de lucro” que caracteriza a las empresas mercantiles, es fijar como principal objetivo de su actividad la obtención de beneficios dinerarios. El lenguaje de nuestro tiempo parece identificar lucro y ganancia económica; pero hay lucros que, sin ser dinerarios, enriquecen a personas y a la sociedad en general. Las Universidades tienen ánimo de lucro abierto a la sociedad, para enriquecerla con aportaciones quizá inmateriales a corto plazo, pero siempre rentables a medio y largo plazo, aun en su consideración económica. Misión de las Universidades es la adquisición de saberes y su difusión sin limitaciones elitistas. El valor añadido que las Universidades entregan a la sociedad, no siempre merece el debido reconocimiento económico. Quizá sea porque existe un desmesurado afán de obtener “resultados” a corto plazo o, más aún, “a la vista”, es decir, en el acto.

Sería poco adecuado considerar los fondos y recursos que contribuyentes y Gobiernos asignan a las Universidades, como entregas a fondo “perdido”. Ciertamente se pierden los recursos mal administrados; mas cerrar la mirada a los efectivos rendimientos individuales y sociales que las Universidades proporcionan, puede llevar a considerar “pérdida” lo que en realidad es miopía. Las Universidades siempre pagan a los Estados, aunque quizá sin la necesaria eficiencia de gestión. Por eso la cuestión más importante es buscar sistemas de gestión económica y financiera eficaces, para obtener la mayor rentabilidad social. Esto demanda no plantear como opción que los recursos asignados a las Universidades podrían tener usos mucho más rentables si se destinaran a investigaciones aplicadas con inmediatos efectos económicos.

Es necesario no quebrar la relación docencia e investigación universitarios, cediendo a la tentación económica de distraer recursos de la primera para favorecer la segunda. Por otra parte, la experiencia demuestra que los beneficios netos que la investigación aplicada puede aportar al presupuesto de las Universidades, siempre tienen un carácter *adicional*<sup>111</sup>, no sustantivo.

Los problemas cruciales de la sociedad actual no sólo los resuelve la investigación aplicada a la industria. La solución de esos problemas está más en la promoción de nuevas aptitudes y actitudes, que en resultados materializables cuantitativamente valorados en moneda de curso legal. Lo importante es definir qué aportación deben realizar las Universidades al siglo XXI: ahí estará su mejor lucro. Cada país y cada Universidad deberá establecer sus objetivos, con oferta racional, abierta, solidaria. ¿Cómo se gestiona la acción económica que corresponda a cada oferta? En el fondo es problema de *management*, similar al de algunas empresas de difusión de ideas y conocimientos, como pueden ser las Empresas Informativas<sup>112</sup>, y de establecer un equilibrio entre las diversas misiones que competen a las Universidades<sup>113</sup>.

---

<sup>111</sup> INTERNATIONAL COUNCIL FOR EDUCATIONAL DEVELOPMENT: *La Reforma Universitaria Española. Evaluación e Informe*, cit., 103.

<sup>112</sup> La contraposición de intereses entre Redacción y Administración en un periódico, quizá pueda guardar cierta semejanza con la distinta visión entre profesores y administradores en una Universidad.

<sup>113</sup> VAN GEER, ROGER: *The Challenges of New Technologies for Universities Missions*, European Center for Strategic Management of Universities, XII-1987, 2.



# **COSTE Y FINANCIACION DE LOS SERVICIOS UNIVERSITARIOS**

- 1. Los costes de los servicios  
universitarios**
- 2. Aportaciones presupuestarias  
del Estado y de las  
Administraciones públicas**
- 3. Tasas**





**LAS APORTACIONES  
PRESUPUESTARIAS DEL ESTADO  
Y DE LAS ADMINISTRACIONES  
PUBLICAS:  
UNA APROXIMACION \***

SALVADOR ALMENAR

Dpto. Análisis Económico  
Universidad de Valencia



# **LAS APORTACIONES PRESUPUESTARIAS DEL ESTADO Y DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS: UNA APROXIMACION \***

SALVADOR ALMENAR

Mi exposición se va a ceñir al análisis de tres cuestiones elementales: construir una estimación de las aportaciones globales de las Administraciones públicas a las Universidades de su competencia en los últimos años, seguir la evolución de la subvención corriente media por alumno y apuntar algunos rasgos de su distribución entre las Universidades públicas. Por último intentaré exponer una propuesta de actuación para el futuro.

Brevemente, una mención a la dificultad de disponer de datos estadísticos mejores, más amplios. No es necesario que insista en ello, pero debo hacerlo constar y no sólo como excusa por la elementalidad de mi exposición.

También, una segunda mención al marco administrativo y financiero de las Universidades. Supongo que es bien conocida la evolución desde los primeros pasos reales de las Universidades como Organismos Autónomos Administrativos al *status* actual de entes públicos dotados de autonomía a partir de Ley de Reforma Universitaria.

---

\* Agradezco diversas informaciones sobre los presupuestos de Universidades de las respectivas Administraciones públicas, suministradas por doña Isabel Zuazu (Vitoria), don Francisco Asís de Blas (Madrid), don Pedro Arroyal (Sevilla), don Luis Castedo (Santiago), don Abel Maríné (Barcelona) y don Roberto Roldán (Tenerife).

## 1. ESTIMACION DE LAS APORTACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

Existe una serie desde 1972 a 1986 de los gastos *corrientes* de las Universidades públicas y de la financiación de los mismos (subvención, tasas, otros), elaborada por la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación (cuadro n.º 1).

He actualizado dicha serie, tal vez interrumpida por el proceso de trasposos de servicios de la Administración Central del Estado a las Comunidades Autónomas, hasta el presente ejercicio presupuestario. El criterio utilizado, para el período 1984-1988, es el de agregar las aportaciones consignadas en los Presupuestos *iniciales* de las distintas administraciones públicas (cuadro n.º 2, columna 4), evitando las posibles duplicaciones sobre todo en un período donde los Fondos para atenciones extraordinarias (dotaciones para ampliaciones de personal, "Documento n.º 3, etc.) de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación suelen constar inicialmente en los Presupuestos Generales del Estado, aun cuando se transfieran durante el ejercicio a las Comunidades Autónomas que han asumido los servicios (excepto el Gobierno Vasco), y consolidan en el ejercicio siguiente. En algunos casos, muy pocos, he recurrido a estimaciones para homogeneizar los conceptos presupuestarios.

La similitud de las series (cuadro n.º 1, columnas 3 y 4) en 1984 y 1985 refleja que —seguramente— se ha seguido el mismo criterio de agregación. La diferencia entre la cifra consignada en la serie de la SEUI para 1986 y la estimada por mí es de un 4 por 100, y puede obedecer a una subestimación en los fondos para atenciones extraordinarias. Mi estimación de la aportación de las administraciones públicas para 1987 y 1988 puede adoptarse —provisionalmente— ante la ausencia de estadísticas oficiales.

## 2. EVOLUCION DE LAS APORTACIONES PUBLICAS POR ALUMNO

Las aportaciones de las Administraciones públicas pueden estudiarse de un modo elemental por medio de dos indicadores: su relación con los Presupuestos generales (o con el PIB), o bien la aportación por alumno en pesetas constantes. El primer indicador refleja el "esfuerzo" presupuestario (o social) relativo. La evolución de la financiación pública *real* por alumno señala si ha existido o no mejora en cuanto a las necesidades globales de financiación. Voy a limitarme a observar este segundo indicador, que depende de la propia evolución de las aportaciones públicas, de la inflación y del ritmo de crecimiento de la matrícula (cuadro n.º 3, columnas 4 y 5).

Cuadro n.º 1

**UNIVERSIDADES. GASTO TOTAL Y POR OPERACIONES CORRIENTES:  
FINANCIACION AA.PP. POR OPERACIONES CORRIENTES**

(Millones de pesetas)

	PESETAS CORRIENTES				PESETAS CONSTANTES 1987				
	Presupuesto Universid. (1)	Gasto en operaciones corrientes (2)	Financiación Adms. públicas op. corrien. (3)	Financiación Adms. públicas estimación (4)	VAP 1987 (5)	Presupuesto Universid. (6) = (1) * (5)	Gasto en operaciones corrientes (7) = (2) * (5)	Financiación Adms. públicas op. corrien. (8) = (3) * (5)	Financiación Adms. públicas estimación (9) = (4) * (5)
1972.....		6.374,60	5.516,40		7.206		45.936,64	39.752,28	
1973.....		6.912,50	6.010,20		6.466		44.693,89	38.859,92	
1974.....		8.175,80	6.808,60		5.590		45.703,57	38.060,78	
1975.....		10.586,70	8.986,60		4.779		50.593,50	42.946,67	
1976.....		12.227,30	10.642,20		4.064		49.688,31	43.246,91	
1977.....		17.945,40	16.151,40		3.264		58.574,41	52.718,73	
1978.....		24.208,10	20.200,80		2.726		65.979,22	55.057,31	
1979.....		31.696,10	24.566,50		2.356		74.669,08	57.873,31	
1980.....		42.684,60	34.348,90		2.038		86.990,17	70.002,21	
1981.....		51.502,80	40.071,00		1.780		91.674,60	71.326,08	
1982.....	74.256	64.441,78	51.020,86		1.555	115.482,52	100.219,50	79.347,36	
1983.....	97.770	84.449,89	67.912,88		1.386	135.554,49	117.086,65	94.158,69	
1984.....	106.337	92.188,36	72.860,87	73.303,70	1.246	132.462,93	114.838,11	90.762,05	91.313,68
1985.....	118.576	105.410,29	80.197,94	81.477,80	1.145	135.769,12	120.694,43	91.826,37	93.291,81
1986.....	150.303	137.413,48	110.191,58	105.902,80	1.053	158.249,59	144.678,60	116.017,46	111.501,93
1987.....	170.700			121.206,20	1.000	170.699,50			121.205,85
1988.....				145.913,90	975 (*)				142.266,05
1989.....									

## Fuentes:

(1), (2) y (3) Secretaría de Estado de Universidades e Investigación (SEUI) y Consejo de Universidades (CDU).

(4) Operaciones corrientes. Elaboración propia. Ver cuadro n.º 2.

(5) VAP: Valor Adquisitivo de la Peseta (1/IPC). Instituto Nacional de Estadística.

(\*) Se estima una inflación del 3,5 por 100 para 1988.

Cuadro n.º 2

**FINANCIACION DE LAS UNIVERSIDADES PUBLICAS**  
**Aportaciones de las Administraciones públicas. Presupuestos iniciales**  
(Millones de pesetas)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>OPERACIONES CORRIENTES.—</b>						
<b>TRANSFERENCIAS</b>						
Ministerio de Educación y Ciencia .....		73.303,7	81.477,8	81.194,1	72.034,9	73.528,4
Subvención a Universidades .....	27.452,5	69.371,7	75.907,4	64.261,9	61.434,9	59.928,3
Fondos y atenciones extraord, .....	6.226,1	3.932,0e	3.770,5	13.703,2	6.600,0e	4.800,0e
Compensación tasas becarios .....	?	?	1.800,0	3.229,0	4.000,0	8.900,2
Gobierno Vasco .....				4.314,0	5.963,0	6.805,0
Generalitat de Cataluña .....				12.995,0	16.530,0	19.737,0
Generalitat Valenciana .....				7.399,7	9.151,3	11.313,0
Junta de Andalucía .....					17.527,0	22.161,0
Junta de Canarias .....					(5,096)nc	6.240,0
Xunta de Galicia .....						6.129,5
<b>TOTAL OPERACIONES C. ....</b>		<b>73.303,7</b>	<b>81.477,8</b>	<b>105.902,8</b>	<b>121.206,2</b>	<b>145.913,9</b>
<b>OPERACIONES DE CAPITAL</b>						
(Inversión directa + Transf. de capital)						
Ministerio de Educación y Ciencia .....		12.835,3	12.066,6	10.241,4	8.846,7	12.605,7
Inversiones Junta de C. (E, Univers,) .....	6.048,4	10.618,00	10.075,5	9.162,1	7.726,5	10.243,5
Transferencias de Capital .....		2.217,30	1.991,1	1.079,3	1.120,2	2.362,2
Gobierno Vasco .....				1.866,0	1.366,0	1.625,0
Generalitat de Cataluña .....				2.398,0	1.777,0	1.980,0
Generalitat Valenciana .....				1.376,0	1.476,0	1.666,0
Junta de Andalucía .....					1.765,0	4.144,0
Junta de Canarias .....					(1,446)	1.146,0
Xunta de Galicia .....						983,2
<b>TOTAL OPERACIONES CAP. ....</b>		<b>12.835,3</b>	<b>12.066,6</b>	<b>15.881,4</b>	<b>15.230,7</b>	<b>24.149,9</b>
<b>TOTAL APORTACIONES DE LAS ADMS. PU- BLICAS .....</b>		<b>86.139,00</b>	<b>93.544,41</b>	<b>121.784,23</b>	<b>136.436,92</b>	<b>170.063,85</b>

Cuadro n.º 3

**FINANCIACION PUBLICA POR ALUMNO  
(OPERACIONES CORRIENTES)  
PESETAS CONSTANTES 1987**

	Financiación pública oper. corr. (1)	Financiación pública oper. corr. estimación (2)	Número alumnos Univers. públicas (3)	Financiación pública O.C. por alumno (4) = (1)/(3) × 10 <sup>3</sup> (4)	Financiación pública O.C. por alumno estimación (5) = (2)/(3) × 10 <sup>3</sup> (5)
1972.....	39.752,28		356.815	111,41	
1973.....	38.859,92		359.485	108,10	
1974.....	38.060,78		406.364	93,66	
1975.....	42.946,67		452.013	95,01	
1976.....	43.246,91		518.632	83,39	
1977.....	52.718,73		560.970	93,98	
1978.....	55.057,31		628.896	87,55	
1979.....	57.873,31		602.588	96,04	
1980.....	70.002,21		621.656	112,61	
1981.....	71.326,08		629.649	113,28	
1982.....	79.347,36		648.637	122,33	
1983.....	94.158,69		670.370	140,46	
1984.....	90.762,05	91.313,68	719.240	126,19	126,96
1985.....	91.826,37	93.291,81	759.426	120,92	122,85
1986.....	116.017,46	111.501,93	826.306	140,40	134,94
1987.....		121.205,85	872.620		138,90
1988.....		142.266,05	916.251 (*)		155,27

## Fuentes:

Cols. (1) y (2): Ver cuadro n.º 1, cols. (8) y (9). Millones de pesetas.

Cols. (3): MEC, *Estadística universitaria española 1971-72-1981-82*. Madrid, 1984, y Consejo de Universidades.

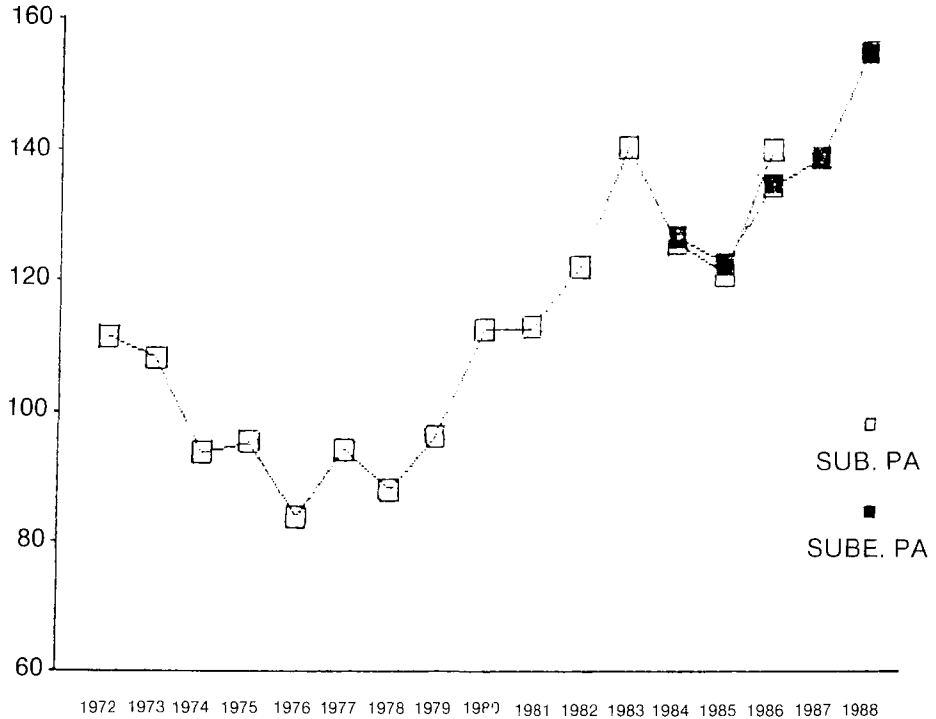
Cols. (4) y (5): Miles de pesetas.

(\*) El número de alumnos de 1988, no disponible, se ha calculado suponiendo un crecimiento del 5 por 100 sobre el de 1987.

Entre 1972 y 1988 la financiación pública (para operaciones corrientes) por alumno en pesetas constantes de 1987 experimenta tres etapas definidas, que parecen coincidir con tres ciclos político-presupuestarios de la reciente historia española (gráfico n.º 1).

El primero, entre 1972 y 1976 [tomo el año 1972 como origen al coincidir con el punto de partida del *Informe sobre la situación presupuestaria de las Universidades*, Madrid (Conferencia de Rectores de las Universidades del Estado), octubre 1981]. En este período la aportación real por estudiante cae de 111 a 83, un 25 por 100. Tanto la inflación como el crecimiento del número de alumnos erosionan conjuntamente el crecimiento nominal de la subvención pública global.

Gráfico n.º 1



SUB. PA: Subvención por alumno (ptas. 1987), en cuadro n.º 3, col. 4.  
 SUBE. PA: Subvención estimada por alumno (id. id.), cuadro n.º 3, col. 5.  
 Millones de pesetas.

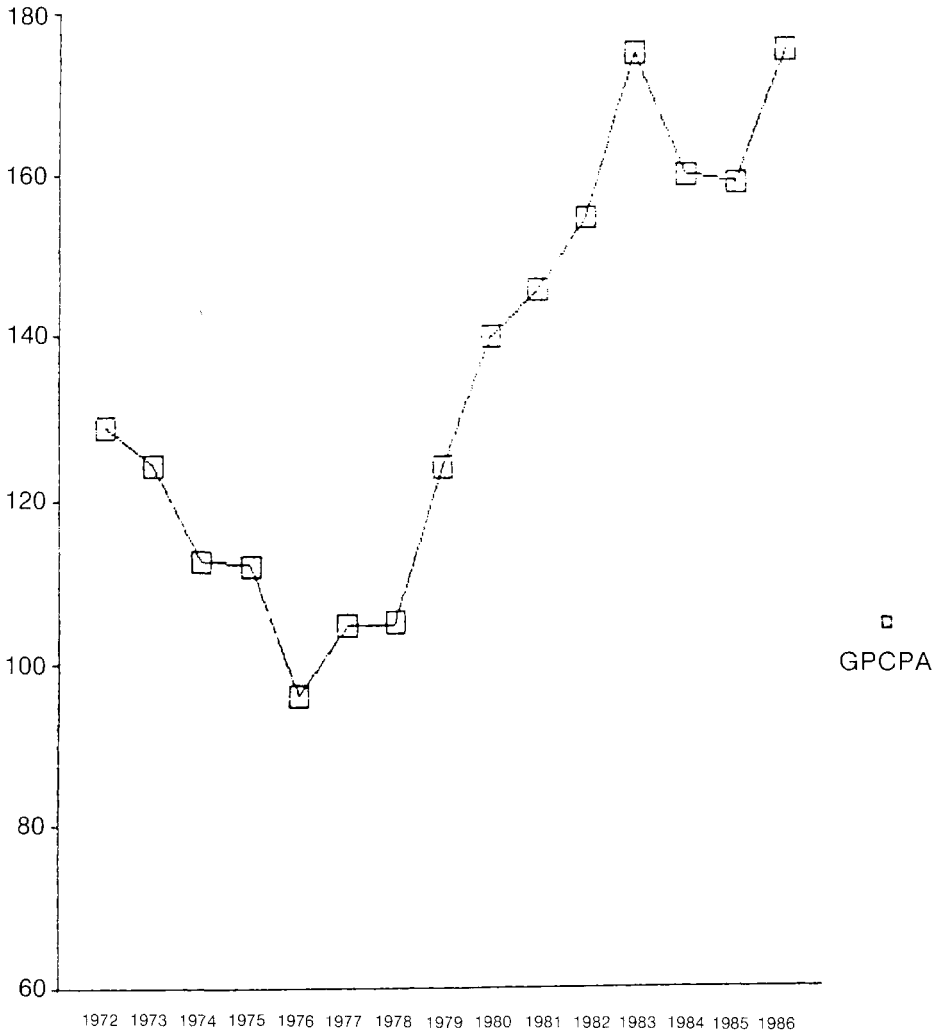
El segundo, entre 1976 y 1981, en que la aportación real por estudiante recupera la pérdida experimentada en la etapa anterior. Entre 1978 y 1981 la matrícula no ha crecido. Por tanto, la recuperación en este período cabe atribuirlo al estancamiento relativo del número de alumnos y al fuerte ascenso de las aportaciones públicas (en términos reales) de 1980.

En cierto sentido podría afirmarse que la década de los setenta no ha supuesto mejora alguna en la financiación global a las Universidades. Más bien lo contrario, el ciclo 1972-1981 implica la contención o descenso del gasto real por alumno (gráfico n.º 2).

El tercer período, entre 1981 y 1988, supone una mejora sustancial del 37 por 100 de aumento en conjunto, aunque con un retroceso intermedio. Cabe señalar que este aumento real se produce en un período en el que —a diferencia del anterior— tanto la inflación, como el crecimiento del número de estudiantes erosionan las aportaciones públicas nominales.



Gráfico n.º 2



Gasto corriente por alumno de las Universidades públicas (m. de ptas. constantes 1987).

### 3. DISTRIBUCION DE LAS APORTACIONES PUBLICAS

Un breve comentario a la distribución de las aportaciones de las administraciones públicas entre las distintas Universidades. Comparando la subvención nominativa por operaciones corrientes entre 1980 y 1987 (en pesetas de cada año) se observa una tendencia correctora en la dispersión de

los diferentes *ratios* de subvención/alumno: se ha reducido el abanico (máxima-mínima), y la mediana se acerca a la media de los *ratios*.

Cuadro n.º 4

**DISTRIBUCION DE LA SUBVENCION CORRIENTE POR ALUMNO**  
(m. ptas.)

	1980	1983	1984	1985	1986	1987
Medios de <i>ratios</i> .....	32,4	45,8	111,4	115,3	125,1	140,8
Desv. estándar .....	11,4	13,6	24,7	25,8	27,0	28,0
Subvención media .....	29,0	41,9	99,7	104,3	111,8	128,3
Máxima .....	62,8	81,6	158,6	164,8	185,7	194,0
Mínima .....	18,2	27,1	67,8	67,4	73,2	90,8
Mediana .....	40,5	54,4	113,2	116,1	129,5	142,4

Fuente: Ver fuentes cuadro n.º 2 y cuadro n.º 3, col. (3).

Se excluyen, por su heterogeneidad, las Universidades Castilla-La Mancha, Las Palmas (Politécnica) y UNED.

En 1987 no se computan las Universidades andaluzas, por falta de datos.

La mejora en la distribución interuniversitaria de la subvención corriente por alumno se puede atribuir, por un lado, a un ajuste en la escala o dimensión de la actividad de algunas Universidades recién creadas en 1980. Y, en segundo lugar, a una política deliberada de adaptación del crecimiento de las subvenciones a las necesidades específicas de cada Universidad, de acuerdo con valoraciones o “módulos” homogéneos. Esta adaptación es bien conocida por los responsables de la gestión universitaria, y se ha concretado en subprogramas como el llamado “Documento n.º 3” de ampliación de profesorado, los fondos para ampliación de personal de Administración y Servicios, los fondos para mejorar los gastos corrientes, etc. Recientemente también se están iniciando programas específicos en materia de inversiones.

#### 4. SUGERENCIAS PARA EL DEBATE

La pobreza de datos y la necesidad de hilvanar una síntesis ha desembocado en el análisis de un indicador (la subvención corriente por alumno) tanto en su evolución como en su distribución; análisis que —para ser sinceros— nos afianza en unas conclusiones obtenidas por la experiencia común. Son datos muy toscos, pero señalan un signo claro y positivo en la adaptación de la financiación pública a las necesidades de las Universidades, cosa que lamentablemente se discute.

Una conclusión, creo que más importante de lo que suele reconocerse, es la conveniencia de proseguir ese proceso de adaptación entre recursos y necesidades, pero también a los resultados. ¿Cómo? Mediante un desarrollo práctico de lo previsto en la Ley de Reforma Universitaria: la programación. No obstante, la programación es un instrumento técnico, aparentemente inocuo, que encarna también las sendas del proceso político.

A mi juicio la programación (no sólo presupuestaria, sino de objetivos) ha de ser fruto de una conciliación, negociación, etc., entre dos perspectivas que no tienen porqué coincidir espontáneamente: los objetivos de cada Universidad tal y como los entiende la Comunidad Universitaria, y los objetivos sociales tal y como los entienden los representantes políticos (Parlamentos y Gobiernos). No me cabe la menor duda sobre la preeminencia de la legitimidad democrática y, por tanto, la consideración de que un sistema de relaciones en el que el poder político estableciese unilateralmente la subvención, sería plenamente democrático y constitucional en España. Abogo, sin embargo, por un proceso de toma de decisiones a través de un acercamiento en los objetivos y de una práctica (inaplazable) de evaluación externa sobre el cumplimiento de la programación. De aquí que atribuya a los Consejos Sociales un papel mediador más importante del que otros —tras la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LRU— le conceden.

Un matiz necesario se impone con respecto a las transferencias de capital. Mi opinión es que si las Administraciones públicas son responsables de “realizar una política de inversiones” que tienda a adecuar la capacidad de los centros a la demanda social (art. 26 de la LRU), esa responsabilidad política no debe excluir la existencia de una programación conjunta de inversiones concretas o finalistas (entre las Administraciones públicas y las Universidades de su competencia).



**EL MODELO DE FINANCIACION  
MIXTA DE LAS UNIVERSIDADES  
PUBLICAS ESPAÑOLAS**

JOAQUIN ALVAREZ CORBACHO

Vicerrector de Asuntos Económicos  
Universidad de Santiago de Compostela



# EL MODELO DE FINANCIACION MIXTA DE LAS UNIVERSIDADES PUBLICAS ESPAÑOLAS

JOAQUIN ALVAREZ CORBACHO

## INTRODUCCION

Concebir y defender la Universidad como un servicio público, encargada de crear, transmitir y criticar la ciencia, la técnica y la cultura y encargada también de formar profesionalmente a los estudiantes, no implica, a nuestro juicio, defender necesariamente la gratuidad del servicio universitario como a veces se dice y pregona sobre todo en tiempos de mayor conflictividad estudiantil.

Como es bien conocido, los recursos ordinarios que nutren los presupuestos de las Universidades públicas en España se fundamentan en dos conceptos básicos: las transferencias corrientes y de capital que provienen de los Presupuestos Generales del Estado o, en su caso, de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas cuando estas administraciones tienen asumidas las competencias en materia universitaria, y los ingresos procedentes de las tasas académicas que pagan los estudiantes usuarios del servicio. Además de estos recursos principales, se contabilizan también otros ingresos menores de naturaleza privada y origen patrimonial, así como determinados ingresos de carácter extraordinario que son fruto de convenios diversos o que nacen por razones del endeudamiento de la institución<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> No se consideran aquí otros recursos que benefician también a las Universidades y que se contabilizan en los presupuestos del MEC o de las Comunidades Autónomas con el servicio universitario transferido, tales como las becas del programa general o determinados gastos en inversiones reales.

## EL PRINCIPIO DE FINANCIACION MIXTA

El principio de financiación mixta para la Universidad se justifica y fundamenta, en las sociedades occidentales, al menos por las siguientes razones teóricas que pasamos a exponer<sup>2</sup>.

a) Por la existencia generalizada de una crónica y profunda desigualdad de rentas y patrimonios. Desgraciadamente es éste un dato estructural, avalado por la estadística y la historia, que además se agudiza en situaciones de crisis económica como la que se padece actualmente.

En efecto, los datos están ahí, y, salvo raras excepciones, afloran a la superficie de la literatura económico-financiera de un modo asincrónico o simplemente rodeados de un especial e inconfesado pudor. Por eso consideramos de utilidad volver a resumirlos una vez más para seguir denunciando su profunda y angustiosa irracionalidad social.

Así, en Inglaterra, investigaciones de reconocida solvencia estimaron que el 1 por 100 de la población más rica poseía en 1960 el 42 por 100 de la riqueza privada del país, y que el 5 por 100 de esa población privilegiada alcanzaba el 75 por 100 de la mencionada fortuna<sup>3</sup>. Otros autores afirman, por el contrario, que existe una disminución temporal en el grado de concentración, estimando que en el año 1968 esos porcentajes de población detentaban tan sólo el 31 por 100 y el 56 por 100 de la riqueza respectivamente<sup>4</sup>.

Las desigualdades patrimoniales son también muy agudas y persistentes en los Estados Unidos, pues si el 0,5 por 100 de la población más rica poseía el 29,8 por 100 de la riqueza privada en el año 1922, ese mismo porcentaje de población seguía manteniendo en 1956 el 25 por 100 de la misma<sup>5</sup>. Estimaciones más recientes nos muestran cómo esta impresionante desigualdad en la distribución de la riqueza norteamericana se mantiene de modo persistente, mostrando tan sólo determinadas variaciones en su composición relativa dentro del reducido colectivo que representa el 20 por 100 de las familias económicamente más poderosas. En el año 1973, el 1 por 100 de estas familias disfrutaban el 32,6 por 100 de la riqueza neta, el 5 por 100,

---

<sup>2</sup> Véanse, por ejemplo, MARK BLAUG y J. L. MORENO: *Financiación de la educación superior en Europa y España*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1984. También son de interés los distintos trabajos contenidos en la *Revista de Educación* núms. 248-249 de enero-abril de 1977.

<sup>3</sup> J. E. MEADE: *Eficiencia, justicia y propiedad*, Ed. Tecnos, Madrid, 1972, cap. II.

<sup>4</sup> A. B. ATKINSSON: *La economía de la desigualdad*, Ed. Crítica, Barcelona, 1981, págs. 165-194.

<sup>5</sup> Véanse, R. J. LAMPMAN: *The Share of Top Wealth-Holders in National Wealth 1922-1956*, Princeton University Press, 1962, pág. 24. También J. D. SMITH y S. D. FRANKLIN: "The concentration of personal wealth: 1922-1969", en *American Economic Review. Papers and Proceedings*, vol. 64, 1974.



el 57,5 por 100 y el 20 por 100 abarcaban ya el 84,6 por 100 de la riqueza neta total<sup>6</sup>.

Incluso en Suecia, país que tantas veces se presenta como modélico por su bienestar y grado de racionalidad social, existe una distribución vertical de la riqueza privada que ofrece importantes paralelismos con la vigente en los Estados Unidos, por lo menos para el grueso de las personas económicamente menos favorecidas. Así, en 1975 el 1 por 100 de las familias suecas más ricas poseían el 21 por 100 de la riqueza global, el 5 por 100 de las mismas detentaban el 44 por 100 de esa riqueza y el 20 por 100 de los hogares suecos alcanzaban ya el 80 por 100 de los patrimonios totales<sup>7</sup>.

En otro país europeo, Irlanda, el grado de concentración patrimonial es todavía superior a las anteriores cifras según estimaciones realizadas para el año 1966, pues el 1 por 100 de los individuos más ricos disfrutaban del 33,6 por 100 de la riqueza privada nacional, el 5 por 100 de los mismos el 63 por 100 y el 10 por 100 alcanzaban ya la cifra del 73 por 100<sup>8</sup>. En Canadá, país que tiene una concentración de la riqueza superior a la existente en los Estados Unidos, se ha detectado también, para un período reciente (1970-1977), que el grado de desigualdad se mantiene estable o que incluso empeoró en dicho período de tiempo<sup>9</sup>.

Como es fácil apreciar, los ejemplos podrían multiplicarse sin que los resultados obtenidos proyecten grandes alteraciones a los ya señalados anteriormente. Una aguda desigualdad en la distribución de la propiedad patrimonial parece ser un dato permanente y estructural que desde luego ayuda a definir también la verdadera naturaleza de los llamados Estados desarrollados o de bienestar.

En cuanto a España, hay que decir que no existen todavía estimaciones oficiales publicadas que nos aproximen a la distribución personal o familiar de la riqueza, pero las importantes diferencias ya conocidas en la distribución de la renta nos pueden anunciar también, anticipada e implacablemente, una muy acusada desigualdad en la distribución de los patrimonios personales<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> D. GREENWOOD: *The Review of Income and Wealth* núm. 1, 1983, pág. 35.

<sup>7</sup> S. SPANT: "The development of the distribution of wealth, in Sweden", en *The Review of Income and Wealth* núm. 1, 1981, págs. 65-74.

<sup>8</sup> PATRICK M. LYONS: "The Size Distribution of Personal Wealth in the Republic of Ireland", en *The Review of Income and Wealth* núm. 2, 1974.

<sup>9</sup> G. OJA: "The distribution of wealth in Canada", en *The Review of Income and Wealth* núm. 2, 1983, págs. 161-173.

<sup>10</sup> En el mismo sentido se pronuncia también el profesor FUENTES QUINTANA. Véase, *Los principios de la imposición española y los problemas de su reforma*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1975, pág. 173.

Efectivamente, el cuadro n.º 1 nos muestra una estimación de la distribución de la renta familiar disponible en 1980, que pensamos puede resultar ilustrativa para el análisis que estamos realizando. Decir que casi dos millones de hogares españoles representativos del 19,2 por 100 del total se benefician tan sólo del 6 por 100 de la renta disponible, frente al 4 por 100 de las familias más ricas que se apropian del 15 por 100 de esa renta, constituye todo un ejemplo del funcionamiento distributivo del mercado, que por encima está sometido a teóricos mecanismos correctores por parte del sector público.

Cuadro n.º 1

**DISTRIBUCION DE LA RENTA FAMILIAR DISPONIBLE EN ESPAÑA.  
1980**

Ingresos (miles de ptas.)	N.º hogares	%	Ingresos totales (millones de ptas.)	%
Menos de 500 .....	1.922.161	19,2	691.830	6,0
500 - 1.000.....	3.736.591	37,3	2.840.840	24,7
1.000 - 1.500.....	2.359.902	23,5	2.861.341	24,9
1.500 - 3.000.....	1.633.394	16,3	3.271.855	28,5
3.000 - 5.000.....	267.198	2,7	1.010.453	8,9
5.000 - 10.000	92.002	0,9	592.852	5,2
Más de 10.000.....	13.490	0,1	227.302	1,8
	10.024.738	100,0	11.496.473	100,0

Fuente: Angel y Julio Alcaide Inchausta. *Hacienda Pública Española* n.º 85, 1983, pág. 500.

No es de extrañar, pues, que las estadísticas vigentes sobre la enseñanza universitaria como factor de movilidad social proyecten cifras como las contenidas en el cuadro n.º 2. En el mismo se comprueba cómo las familias españolas cuyos sustentadores principales no tienen estudios, que suponen el 25 por 100 del total, aportan a la Universidad porcentajes muy reducidos de alumnos. Contrariamente a las familias cuyos sustentadores principales tienen estudios superiores, que representan algo más del 3 por 100 del total, pero que aportan porcentajes de alumnado del 16,4 por 100 en Facultades o del 22,8 por 100 en las Escuelas Técnicas Superiores.

Cuadro n.º 2

**DISTRIBUCION DE LOS ALUMNOS UNIVERSITARIOS  
POR NIVEL DE INSTRUCCION DE SUS PADRES. CURSO 1981-82**

	Facultades	ETS.	Escuelas Univ. EGB	Escuelas Ing. Técnica
Sin estudios .....	2,95	1,94	5,70	4,84
Primarios .....	39,35	28,60	56,37	45,85
F. Profesional .....	2,42	2,93	2,20	3,34
B. Elemental .....	8,12	9,80	7,51	9,45
B. Superior .....	11,09	9,07	6,27	6,99
Magisterio .....	2,25	2,04	2,45	1,56
Grado Medio .....	8,49	14,74	4,03	8,85
Doctor o Licenciado	16,46	22,87	3,97	8,13
Otros .....	1,72	2,28	1,12	1,89
No consta .....	7,15	5,75	10,37	9,08

Fuente: *La Enseñanza Universitaria en España*. MEC. 1985.

b) Porque consecuentemente con ello, la educación superior afecta tan sólo a un colectivo más o menos reducido de personas. En este sentido, importa recordar cómo la tasa de escolarización universitaria se sitúa normalmente, en los países más avanzados de Europa, entre el 25-31 por 100 de los jóvenes comprendidos entre los veinte y veinticuatro años, mientras que en España o Galicia dicha tasa es relativamente inferior tal como expresa el cuadro n.º 3.

Pero hay además un segundo argumento que también opera en favor de esa financiación mixta para la Universidad. En España existen actualmente alrededor de 850.000 estudiantes universitarios y un número de unidades familiares contribuyentes al erario público que supera la cifra de los 10 millones. Esto significa que la proporción de familias contribuyentes que tienen hijos estudiando en la Universidad es inferior al 8 por 100, lo que equivale a decir también que más del 92 por 100 de los hogares españoles financian pero no reciben beneficios directos de los servicios universitarios. Desgraciadamente, estas cifras son en Galicia todavía más reducidas. Aquí tan sólo el 5 por 100 de las familias tienen hijos estudiando en centros universitarios, pero contribuyen a sostener los mismos el otro 95 por 100 de los hogares gallegos.

Cuadro n.º 3

## TASA DE ESCOLARIZACION UNIVERSITARIA. 1984

Paises	De 20-24 años
Portugal .....	11,6 (82)
Reino Unido .....	20,3 (83)
Irlanda .....	22,1 (82)
ESPAÑA .....	25,8 (83)
Austria .....	25,9
Italia .....	26,3
Francia .....	26,8 (83)
Alemania Federal .....	29,1
Dinamarca .....	29,2 (83)
Noruega .....	29,3 (83)
Bélgica .....	30,6
Finlandia .....	30,6
Holanda .....	31,4
Suecia .....	38,2
ESPAÑA (*) .....	22,6
GALICIA (*) .....	19,6

Fuente: Statistical Yearbook. UNESCO, 1986.

(\*): Datos estimados por la Universidad de Santiago para 1981.

En lo que respecta al origen social y condiciones económicas de este grupo humano reducido y claramente privilegiado de estudiantes universitarios, al menos una cosa parece evidente: que el mismo integra a la mayoría de familias españolas y gallegas con rentas y patrimonios elevados, hecho éste que desde luego no impide, por causas y razones diversas, la presencia de otros estudiantes cuyas economías familiares son más reducidas e incluso muy modestas<sup>11</sup>. Naturalmente, un estudio pormenorizado de esta situación concreta de las familias con hijos estudiando en las distintas Universidades españolas, nos podría proporcionar interesantes claves, tanto para conocer las consecuencias específicas de la actual financiación universitaria como para analizar y practicar después aquellas políticas asistenciales que resulten más correctas y socialmente progresistas.

c) Porque son identificables o divisibles, y en cierto sentido también se pueden cuantificar, los beneficios que reciben los estudiantes que usan el servicio universitario en términos de renta, empleo y status social<sup>12</sup>. Un

<sup>11</sup> Véase, *La enseñanza universitaria en España*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1985.

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, J. QUINTÁS SEOANE: *Economía y educación*, Ed. Pirámide, 1983.

ejemplo sencillo ilustrará lo que estamos afirmando. Según los datos disponibles proporcionados por las Encuestas de Población Activa para 1985, por cada mil personas activas con estudios superiores había 169 parados con ese nivel de estudios, mientras que por cada mil personas activas con todos los niveles de estudios el número de parados alcanzaba la cifra de 221. Es decir, se puede constatar fácilmente cómo las tasas de paro de los titulados superiores son reiterativas y van siempre por debajo de las tasas de paro existentes para el conjunto de trabajadores españoles.

Pero es que además de constatar esas tasas inferiores, los desempleados con título superior se concentran básicamente en determinados grupos de edades. Así, los jóvenes de veinte a veintinueve años representaron el 74 por 100 del total de parados con esa titulación en 1985, lo que significa una reducción del paro a cifras progresivamente marginales a partir de dicha edad. Sin embargo, hay que añadir también que ello no implica negar frecuentes situaciones de subempleo en titulados superiores, dadas las ventajas relativas que en principio puede otorgar el propio título universitario con respecto a otros colectivos de personas, así como tampoco negar los actuales desajustes existentes entre una oferta universitaria bastante rígida y tradicional en cuanto a titulaciones, frente a unas demandas sociales muy diversificadas que nacen de mercados cada vez más integrados y con exigencias tecnológicas crecientes.

d) Porque este tratamiento fiscal es semejante al que tienen otros servicios básicos prestados por las Administraciones Públicas. Piénsese, a modo de ejemplo clarificador, cómo se financia en la mayoría de los países de nuestro entorno un servicio tan fundamental como es la sanidad o la protección social en general. Al lado de las cotizaciones que inciden particularmente sobre los usuarios del servicio, existe también una mayor o menor subvención incondicionada procedente de los presupuestos estatales (cuadro n.º 4).

Otro conjunto de servicios públicos esenciales que definen eso tan complejo y etéreo que se denomina “calidad de vida” es el que integra el término de infraestructuras y equipamientos urbanísticos y que abarcan tanto a la apertura y pavimentación de calles y alumbrado público, como el saneamiento y abastecimiento de aguas. Pues bien, resulta bastante frecuente observar cómo en todos estos casos se da una financiación procedente de ingresos ordinarios conviviendo con otra cuyo origen son las contribuciones especiales, que afecta tan sólo a determinados contribuyentes considerados como especialmente beneficiados por el servicio.

Es decir, que existen numerosos e importantes ejemplos donde lo normal es contemplar la existencia de una financiación mixta protagonizada en parte por los usuarios de los diversos servicios públicos, además de la contribución procedente de otras personas a través de los impuestos generales.

Cuadro n.º 4

## ESTRUCTURA DE FINANCIACION DE LA PROTECCION SOCIAL EN LA CEE. 1982

	Cotizaciones sociales	Transferencias estatales	Otros ingresos
Bélgica .....	61,0	34,8	4,2
Dinamarca .....	12,0	84,0	4,0
Alemania .....	69,2	27,4	3,4
Francia .....	77,0	19,7	3,3
Irlanda .....	35,6	63,8	1,3
Italia .....	70,0	27,5	2,5
Luxemburgo .....	57,4	33,4	9,2
Holanda .....	66,5	20,3	13,2
España .....	76,9	22,3	0,8
Gran Bretaña .....	48,2	43,7	8,7
CEE (*) .....	65,1	29,7	5,2

Fuente: Eurostat.

(\*) Media ponderada.

## FACTORES REGULADORES DE LA FINANCIACION UNIVERSITARIA

Problema distinto y más complicado es, lógicamente, precisar el grado en que deban combinarse los citados elementos tributarios —tasas académicas e impuestos generales— a la hora de financiar la actividad universitaria pública en el contexto de una situación social, espacial y temporal determinada. Aun considerando que el plano de referencia fuese siempre el avanzar en la investigación científica, en la socialización del conocimiento y en la progresividad fiscal, parece razonable tener en cuenta los siguientes factores reguladores de esta polémica financiación mixta.

### 1. Funcionamiento real del sistema tributario

Es ésta una cuestión tan crucial como afortunadamente cada vez más conocida. Analizar y comprender cómo están funcionando las posibilidades de traslación e incidencia impositiva, la cuantía y sectorialización del fraude fiscal, la extensión y progresividad efectiva (no formal) de los impuestos, así como el constatar o no una voluntad política correctora de situaciones injustas, resulta decisivo para poder juzgar y defender cualquier modelo de financiación universitaria.

El cuadro n.º 5, que toma como referencia el comportamiento del IRPF en 1981, nos da una respuesta cuantificada que pensamos es tan útil como clarificadora para comprender esta situación en España. En efecto, cuando se comparan los rendimientos estimados y declarados del trabajo, de actividades profesionales y empresariales y de aquellos contribuyentes con rentas superiores a los 10 millones de pesetas/año, los resultados obtenidos son lo suficientemente expresivos para demostrar cómo las rentas salariales son las que soportan un esfuerzo fiscal muy superior al que recae sobre los demás rendimientos. En términos cuantitativos, podemos añadir que el esfuerzo fiscal de los asalariados españoles fue en 1981 casi siete veces superior al que realizaron los profesionales y artistas, cuatro veces mayor al soportado por los que ejercieron actividades empresariales y más de once veces superior al que soportaron las familias con ingresos superiores a los 10 millones de pesetas/año.

A conclusiones semejantes también llegó el trabajo realizado por la última Comisión para el Estudio del Fraude Fiscal con referencia al comportamiento del IRPF. Los datos son tan reiterativos como suficientemente elocuentes: sólo el 64 por 100 de los obligados a declarar lo hicieron en el

Cuadro n.º 5  
IRPF/1981 - ESPAÑA

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	Actividades sujetas al IRPF	N.º de declara- ciones	Ingresos totales estimados (en millones)	Ingresos declarados (en millones)	Cuota líquida (en millones)	Ingresos medios estimados	Ingresos medios declarados
Rentas trabajo .....	7.904.351	5.690.037	7.610.438	4.955.304	581.186	962.816	870.873
Act. profesionales .....	347.175	302.521	831.794	207.193	23.583	2.395.892	684.888
Act. empresariales .....	1.638.581	688.985	1.608.001	278.369	31.698	981.337	404.027
Rentas superiores a 10 millones de pesetas .	13.490	4.600	227.302	94.600	29.835	16.829.600	7.007.000
	(2)/(1) %	(4)/(3) %	(7)/(6) %	Carga fiscal (5)/(3) %	Esfuerzo fiscal (Índice de Frank)		
Rend. trabajo .....	72,0	65,1	90,4	7,6	7,89		
Act. profesionales .....	87,1	24,9	28,5	2,8	1,16		
Act. empresariales .....	42,0	17,3	41,1	1,9	1,93		
Rentas superiores a 10 millones de pesetas .	34,0	41,6	58,3	13,1	0,70		

Fuente: Elaboración propia a partir de *Memoria de la Administración Tributaria 1982-1983*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1983, y *Renta Nacional de España y su distribución provincial*, Banco de Bilbao, 1984.

ejercicio de 1983, donde más del 37 por 100 de las rentas del trabajo no pagaron el impuesto —a pesar de soportar estas rentas el 81 por 100 del total recaudado y donde más del 75 por 100 de otros rendimientos tampoco lo hicieron<sup>13</sup>. Insistir pues en la dimensión y cualidad del fraude fiscal en España resulta ya recurrente y cansino, pero también puede ser necesario y provechoso a la hora de diseñar otras políticas fiscales redistributivas y complementarias.

## 2. Importancia cuantitativa de los estudiantes universitarios

Resulta obvio que los criterios de financiación de la enseñanza superior también debiera variar en función del número y dinámica de los estudiantes que existen en un momento determinado. No es indiferente que se beneficie el 5 por 100 de la población en edad de recibir educación superior, que esta cifra alcance la cuantía del 20 por 100 o del 50 por 100. Pensamos que a mayor extensión de los estudios universitarios debiera corresponderle una mayor participación en los impuestos generales, sin que ello implique, naturalmente, una ruptura del difícil equilibrio que supone en todo momento la propia financiación mixta de la Universidad.

Favorecer el complicado principio de igualdad de oportunidades exige naturalmente la paulatina eliminación de barreras económicas para el acceso al sistema educativo universitario, pero esto debiera realizarse siempre de acuerdo con la capacidad personal y esfuerzo intelectual de cada uno. Por las propias características estructurales que definen el acceso a la educación superior, somos de la opinión de que el llamado principio de igualdad de oportunidades no se puede fundamentar, a este nivel educativo, en una oferta generalizada y demagógica de plazas gratuitas financiadas por la Hacienda Pública, sino más bien en la consideración y apoyo individualizado a determinados estudiantes a través de becas y ayudas diversas.

## 3. Niveles de renta y riqueza del colectivo universitario

Constituye otro factor fundamental para graduar la cuantía de las tasas académicas. Es evidente que la composición socioeconómica del estudiantado es diferente en cada país y Universidad, por lo que sería deseable la realización de análisis particularizados a fin de conocer cada situación concreta. La aplicación de un sistema flexible de exenciones totales o parciales de tasas académicas, puede favorecer una mejor y más justa distribución de la carga tributaria en la financiación de los estudios universitarios.

---

<sup>13</sup> Comisión para el Estudio del Fraude Fiscal en España. Dictamen sobre el fraude fiscal en España, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985 (trabajo no publicado).



Recientemente el International Council for Education Development, analizando sobre el terreno la situación de las Universidades españolas, se pronunciaba al respecto en los siguientes términos:

“Nos atrevemos a sugerir que, visto de esta manera, las actuales tasas académicas de las Universidades públicas españolas, que se calcula representan como media sólo un 20 por 100 del costo total por cada alumno que intenta obtener un título nacional, son evidentemente poco equitativas. En nuestra opinión esas tasas académicas deberían irse elevando progresivamente hasta llegar a representar una proporción mucho mayor del coste total de la enseñanza *para quienes puedan permitírselo* (subrayado original). No obstante, y al mismo tiempo, es fundamental que a los alumnos cualificados y dotados de menores medios económicos se les proporcione una generosa ayuda financiera para superar los obstáculos que, de no ser así, les impedirían seguir una carrera universitaria”<sup>14</sup>.

En cualquier caso, y dada la situación todavía deficiente de la extensión y cuantía de las becas, nosotros consideramos, pensando sobre todo en la actual expansión de la Universidad española que todavía es prematuro iniciar una subida en términos reales de las tasas académicas sin haber consolidado previamente los diversos programas de becas y ayudas al estudiante universitario. Ahora se camina en esa dirección y la prudencia aconseja estabilizar primero esta dialéctica más equilibradora de costes y beneficios.

#### 4. Modelo de Universidad

La configuración y el desarrollo de un modelo de Universidad no sólo afecta a su financiación, sino también a fijar o no criterios inevitables de selectividad. No es lo mismo apostar por la construcción de una Universidad de calidad o investigadora, siempre selectiva y teóricamente basada en los principios de capacidad y mérito, que diseñar o reproducir de modo ampliado centros universitarios que atienden localmente demandas docentes más o menos degradadas. Conjugación la investigación y calidad docente con una fuerte expansión universitaria resulta hoy bastante difícil, si no impensable, para un país con la historia y el nivel de riqueza que tiene España.

Es cierto que también se puede argumentar de un modo no tan pesimista a la hora de debatir el dilema entre calidad y masificación universitaria,

---

<sup>14</sup> International Council for Education Development, *La reforma universitaria española. Evaluación e informe*, Consejo de Universidades, Madrid, 1987, pág. 75.

sobre todo en términos de justicia distributiva en cuanto al acceso de ese bien público que es la educación superior, o en términos de una nueva concepción más dinámica del propio servicio universitario.

En efecto, parece razonable admitir que durante los últimos veinte años se produjo en España una notable expansión universitaria que permitió a numerosos jóvenes acceder a una educación superior, con muchas imperfecciones e insuficiencias, pero que de no ser así esa educación no la habrían tenido nunca. Que además esta oportunidad educativa favoreció la promoción vertical de numerosos jóvenes dentro de una estructura social poco fluida, y que todo ello cualificó relativamente a una fuerza de trabajo sobre la que incidía una demanda interior creciente y diversificada del aparato productivo. Pero también hay que decir, consecuentemente, que todos estos beneficios individuales y sociales hundían sus raíces en una institución universitaria que se agrietaba lastimosamente en el tiempo y cuyas heridas son siempre de muy difícil y lenta recuperación.

Por otro lado, también es verdad que otro factor con incidencia en la calidad y utilidad de la educación son los cambios en los planes de estudios, en el establecimiento de nuevas titulaciones, sobre todo las de ciclo corto, y en las innovaciones posibles dentro de los métodos de enseñanza. Pero de nuevo esta dinámica interna de las Universidades, que indudablemente aliviarán las contracciones que comentamos, no van a evitar la ineludible gradación de las tasas académicas, siempre vinculadas a procesos selectivos y de capacidad económica así como a la propia expansión de la calidad universitaria.

## **5. Importancia de las becas y ayudas al estudiante**

Aunque algunos autores defienden la gratuidad en la enseñanza universitaria frente al vigente sistema de tasas/becas, como si fueran dos políticas contrapuestas, nosotros pensamos todo lo contrario. Si ya consideramos que suprimir totalmente las tasas académicas, manteniendo el actual programa de becas, significaría en la actualidad pasar a una situación social y fiscalmente más regresiva, concebir esa supresión de las tasas sin un sistema de becas complementario agravaría todavía más la situación comentada. Interesa recordar que la obtención de una beca del programa general del MEC implica liberarse del pago de las tasas académicas, por lo que jugando con ambos factores se pueden obtener múltiples y sugestivas combinaciones de asistencia y promoción al estudiante. El concepto de aportación económica neta o de tasas netas compatibiliza, a nuestro juicio, la posibilidad de una política asistencial diversa al estudiante en estas dos direcciones <sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> La aportación bruta de los estudiantes a la financiación universitaria se mide ordinariamente por el porcentaje que representa el total de tasas académicas pagadas con respecto a

Complementando y enriqueciendo esta política general protagonizada por el Ministerio de Educación y Ciencia, a las Universidades les corresponde también un papel secundario, pero interesante en la elaboración y extensión de programas propios de becas y ayudas al estudiante. Es en este sentido cómo la relación entre el binomio tasas académicas y becas se estrecha e interacciona mutuamente fortaleciendo así, todavía más, el modelo de financiación mixta que actualmente defendemos.

## 6. Tradición y relaciones de fuerzas sociopolíticas

Constituyen otras de las importantes razones que sirven para explicar las singulares y variadas combinaciones entre tasas e impuestos generales que ofrecen hoy mayoritariamente las Universidades europeas. Tanto a través de la tradición y hábitos adquiridos, como por la capacidad política de los agentes sociales para modificar situaciones no deseadas, se pueden comprender muchas veces los impulsos vitales que subyacen en las dinámicas universitarias. Los ejemplos recientes de las movilizaciones estudiantiles en Francia y España, por citar dos ejemplos bien próximos, demuestran fehacientemente la vigencia de la afirmación anterior. Lo mismo que las resistencias más o menos abiertas y sutiles de los aparatos político/burocráticos de la Administración central para renunciar a poderes y concepciones económicas enraizadas por la tradición y por su ejercicio histórico.

## CONCLUSION

Como es fácilmente deducible para el lector, las apasionadas discusiones sobre la financiación de los estudios universitarios no sólo discurren entre un plazo primario y proyectado por la relación de gratuidad/tasas académicas, sino que también se hace preciso justificar con argumentos sólidos, cuál sería la combinación temporal más apropiada para defender una financiación mixta entre tasas e impuestos generales. Nosotros intentamos de alguna manera reflexionar aquí y ahora sobre los diferentes factores que pueden condicionar y explicar situaciones concretas. Pero no cabe duda alguna que la dimensión económica de la Universidad resulta así de compleja, provocadora y controvertida. Lo que no legitima en modo alguno silencios tan elocuentes como marcadamente significativos de muchos responsables políticos y autoridades académicas en momentos difíciles o de mayor conflictividad estudiantil.

---

los ingresos presupuestarios liquidados. El concepto de aportación económica neta altera tan sólo el numerador de la anterior expresión, al considerar únicamente la diferencia entre lo que paga el colectivo de estudiantes y lo que recibe ese colectivo por becas y ayudas diversas. A modo de ejemplo ilustrativo añadiremos que en la Universidad gallega se estima, al cierre del ejercicio de 1987, una aportación bruta de los estudiantes del 17 por 100 y una aportación económica neta que va a resultar negativa por primera vez. Es decir, que los estudiantes en su conjunto ya comienzan a recibir más dinero del que aportan vía tasas a la financiación universitaria.



**RENDIMIENTOS Y EQUIDAD  
SOCIAL DEL GASTO PÚBLICO  
UNIVERSITARIO.  
EL CASO DE LA  
UNIVERSIDAD GALLEGA**

JOAQUIN ALVAREZ CORBACHO

Vicerrector de Asuntos Económicos  
Universidad de Santiago de Compostela



# RENDIMIENTOS Y EQUIDAD SOCIAL DEL GASTO PUBLICO UNIVERSITARIO. EL CASO DE LA UNIVERSIDAD GALLEGA

JOAQUIN ALVAREZ CORBACHO

## 1. INTRODUCCION

Una de las dimensiones de mayor interés y contenido económico que ofrecen hoy las Universidades públicas españolas, es sin duda aquella que hace referencia al rendimiento y equidad social del gasto empleado en cubrir sus diversas actividades docentes, investigadoras y de política asistencial al estudiante. Sin embargo, hay que añadir también que los estudios empíricos realizados sobre estos aspectos económicos de la Universidad son todavía demasiado insuficientes o inexistentes en algunos casos, sobre todo cuando nos movemos en un contexto donde el Sector Público mantiene déficit persistentes y, al mismo tiempo, se observa una expansión notable de los recursos fiscales dedicados a financiar el coste del servicio universitario<sup>1</sup>.

En las páginas que siguen a continuación trataremos de acercarnos a estos problemas específicos que afectan e inciden ahora sobre la Universidad de Santiago de Compostela, siendo conscientes a su vez que la propia utilidad de este saber puede estimular reflexiones más amplias y fructíferas. Naturalmente, estos análisis nos ayudarán también a comprender mejor una parcela del gasto público que resulta tan importante como a veces

---

<sup>1</sup> Las investigaciones sobre el rendimiento y fracasos académicos en los estudios universitarios españoles son numerosas, sobre todo contemplados desde la óptica de la psicología, sociología y de las ciencias de la educación. Bastante menos frecuente es la consideración económica de estos problemas. Véase, entre otros, T. MOLTÓ GARCÍA y E. OROVAL PLANAS: *Costes y rendimientos en la Enseñanza Superior*, Universidad de Barcelona, ICE, 1984; MARK BLAUG y J. L. MORENO: *Financiación de la educación superior en Europa y España*, Siglo XXI, Madrid, 1984; J. R. QUINTÁS: *Economía y educación*, Ed. Pirámide, 1982.

desconocida, incluso para muchas de las personas que tienen la responsabilidad política y académica de tomar decisiones al respecto.

El estudio que ahora abordamos se referirá básicamente a considerar los gastos comprometidos en atender actividades docentes, así como también los dedicados a cubrir una política asistencial al estudiante universitario, dejando para momentos posteriores el análisis y las consideraciones de los rendimientos sociales que proyectan los gastos derivados del trabajo investigador asociado sobre todo a proyectos concretos.

Decíamos anteriormente que las Universidades públicas españolas recibieron durante estos últimos años recursos fiscales crecientes para financiar sus actividades. Estos recursos se canalizaron principalmente a través de los propios presupuestos universitarios y otra parte de los mismos se contabilizaron como fondos adicionales que gestiona por lo general el Ministerio de Educación y Ciencia para atender programas de becas e inversiones. En el caso de que el servicio universitario estuviera transferido a una Comunidad Autónoma, las inversiones cambian de protagonista institucional y es mayor también la sensibilidad y el papel jugado por las Corporaciones Locales del ámbito territorial que poseen determinada entidad económica<sup>2</sup>.

En lo que respecta concretamente a la Universidad gallega, las cifras son tan expresivas como clarificadoras. En efecto, los cuadros n.º 1 y 2 nos muestran la clasificación económica de los ingresos y gastos liquidados que

Cuadro n.º 1  
**EVOLUCION DE LOS INGRESOS LIQUIDADOS**  
(en millones de pesetas)

	1983	1984	1985	1986	1987
Tasas y otros ingresos.....	1.051,5	1.357,1	1.846,2	1.912,8	2.316,5
Transferencias corrientes.....	2.605,2	3.278,7	3.582,0	4.508,7	5.329,6
Ingresos patrimoniales.....	0,4	0,6	1,3	0,9	7,3
Transferencias de capital.....	331,7	350,2	498,3	538,2	879,7
Variación activos financieros.....	428,5	368,8	870,5	1.525,2	1.631,3
Variación pasivos financieros.....	—	—	198,8	—	—
<b>TOTAL.....</b>	<b>4.417,3</b>	<b>5.535,4</b>	<b>6.997,1</b>	<b>8.485,8</b>	<b>10.164,4</b>

Fuente: Universidad de Santiago de Compostela.

<sup>2</sup> En la programación plurianual 1987-1990 de la Universidad de Santiago de Compostela, las Corporaciones Locales gallegas ya se han comprometido a aportar recursos para financiar actividades universitarias por valor de 2.170 millones de pesetas, gasto que probablemente se verá todavía incrementado en los próximos años.



Cuadro n.º 2

**EVOLUCION DE LOS GASTOS LIQUIDADOS 1983-1987**  
(en millones de pesetas)

	1983	1984	1985	1986	1987
Remuneración personal .....	2.947,7	3.631,3	4.241,0	4.639,2	5.737,0
Gastos en bienes y servicios .....	856,9	1.015,4	1.194,0	1.403,0	1.403,6
Intereses .....	—	—	—	31,4	31,4
Transferencias corrientes .....	23,0	61,7	87,7	95,3	159,5
Inversiones reales .....	558,3	727,7	1.207,1	922,0	955,3
Transferencias de capital .....	36,8	—	—	—	—
Variación activos financieros .....	1,0	—	2,0	—	—
Variación pasivos financieros .....	—	—	—	—	20,0
<b>TOTAL .....</b>	<b>4.423,7</b>	<b>5.436,3</b>	<b>6.732,1</b>	<b>7.091,0</b>	<b>8.306,8</b>

Fuente: Universidad de Santiago de Compostela.

dieron un contenido real al proceso presupuestario de la Universidad de Santiago durante el período 1983-1987. En este sentido, destaca esencialmente el importante crecimiento de los ingresos obtenidos que pasaron de 4.417 millones de pesetas en 1983 a 10.172 millones en 1987, lo que significa un crecimiento bruto en el período del 130 por 100 en pesetas corrientes. En el presupuesto de gastos estas cifras son de 4.423 y 8.306 millones de pesetas respectivamente, lo que supone un aumento de las obligaciones contraídas próximas al 90 por 100.

Pero quizá resulte interesante observar también la evolución que tuvieron determinados indicadores presupuestarios que apuntan hacia cuestiones más controvertidas de la actividad universitaria (cuadro n.º 3). Así, el

Cuadro n.º 3

**INDICADORES PRESUPUESTARIOS**  
(expresados en porcentaje)

	1984	1985	1986	1987
Tasas académicas/Presupuesto liquidado ..	24,6	23,4	18,7	17,3
Aportación neta estudiantes/Presupuesto .	14,1	11,0	3,7	—
Estudiantes con becas MEC/Total estu-				
diantes .....	12,9	15,5	19,7	21,8
Tasas/Subvención estatal .....	37,2	40,1	32,3	31,1

indicador que mide la dinámica de las tasas académicas pagadas realmente por los estudiantes con respecto a los ingresos totales, pasa del 24,6 por 100 en 1984 al 17,3 por 100 en 1987. El indicador que cuantifica la aportación neta de los estudiantes al presupuesto universitario (tasas pagadas menos dinero recibido directamente por becas y ayudas diversas) desciende del 14,1 por 100 en 1984 a una cantidad nula en 1987. El indicador que mide el número de estudiantes beneficiados con becas del programa general del MEC pasa del 13,0 por 100 en 1984 al 22 por 100 en 1987, a las que había que añadir las más de 2.000 becas adicionales financiadas con recursos de la propia Universidad en el curso 1987-88. El indicador que expresa la relación tasas/subvención estatal mantiene también una evolución decreciente, a pesar del notable aumento en el número de estudiantes matriculados durante el período considerado.

## 2. LOS RENDIMIENTOS DOCENTES DEL GASTO UNIVERSITARIO EN GALICIA

Pero para aproximarnos a los rendimientos económicos y sociales del gasto universitario docente que lleva a cabo la Universidad de Santiago de Compostela, es preciso, en primer lugar, averiguar cuáles son las tasas de éxito y de fracaso (absoluto y relativo) estimadas que se derivan de su actividad. Por tasa de éxito entendemos aquí la proporción de estudiantes que finalizan sus estudios y obtienen por ello el consabido título universitario durante el período de tiempo (nueve años) considerado en el análisis. La tasa de fracaso absoluto viene dada por el porcentaje de abandonos contemplados en el mismo período para la generación estudiada. Finalmente las tasas de fracaso relativo las asociamos al número de estudiantes que después de nueve años de trabajo teórico todavía siguen matriculados o bien cambiaron de carrera transcurrido un cierto tiempo<sup>3</sup>. El cuadro n.º 4 nos muestra el resumen de los resultados obtenidos después de la exploración de expedientes académicos correspondientes a una muestra de 1.268 individuos que comenzaron en el curso 1977-78 y cuyo seguimiento alcanza al curso 1985-86.

---

<sup>3</sup> Sobre la complejidad de estos conceptos, véase, M. GILLEY: *El problema del rendimiento escolar*, Ed. Oikos-Tao, Barcelona, 1987; S. HERRERO CASTRO y A. INFESTAS GIL: *El rendimiento académico en la Universidad*, Ed. Universidad de Salamanca, ICE, 1980; M. LATIESA: "Análisis de la deserción universitaria. Estudio longitudinal de una cohorte de alumnos de la Universidad Autónoma de Madrid". Ponencia presentada en las Jornadas Internacionales sobre "Demanda de Educación Superior y Rendimiento Académico en la Universidad" organizadas por el Consejo de Universidades y el CIDE, abril, 1986.

Cuadro n.º 4

TIPO DE ESTUDIO	Tasa media de éxitos	Tasa media de fracasos (%)			TOTAL
	(%)	Abandonos	Continúan	Cambian estudio	
Superiores no técnicos .....	45,8	44,8	6,2	3,2	54,2
Superiores técnicos .....	10,6	57,4	25,0	6,7	89,4
Total .....	41,3	46,4	8,6	3,7	58,7
Medios no técnicos .....	69,6	26,2	2,9	1,3	30,4
Medios técnicos .....	31,0	65,7	2,8	0,5	69,0
Total .....	51,3	44,9	2,9	0,9	48,7
TOTAL ESTUDIOS UNI- VERSITARIOS .....	44,9	45,9	6,5	2,7	55,1

Fuente: Universidad de Santiago de Compostela, 1987.

Los resultados son suficientemente ilustrativos e invitan a reflexionar sobre los posibles beneficios sociales y privados que proyecta hoy el gasto público destinado a la educación superior en España. Que la tasa de éxito promedio de la Universidad gallega sea del 45 por 100 para el período estudiado resulta, desde cualquier consideración o punto de vista, totalmente frustrante y desolador, sobre todo cuando esa cifra se descompone en las distintas tasas de éxitos particulares de cada centro docente (cuadro n.º 5). Así, se comprueba cómo la tasa de éxitos en las Escuelas Técnicas Superiores no llega al 11 por 100, oscilando entre la reducidísima cifra del 6 por 100 para los ingenieros industriales y la del 15 por 100 de los arquitectos. En las Escuelas Universitarias de Estudios Empresariales sólo finalizan sus estudios el 20 por 100 de los alumnos y en las Escuelas Universitarias de carácter técnico esta cifra es del 31 por 100. Tampoco en las Facultades, con la excepción de Medicina, Geografía e Historia y Económicas, se alcanza el promedio general del 45 por 100 que tiene la Universidad en su conjunto. El mayor éxito se da, por el contrario en las Escuelas Universitarias de Enfermería y de Formación del Profesorado de EGB, con tasas que van del 75 por 100 al 93 por 100 respectivamente.

Otro dato de singular relevancia e interés, por sus innegables dimensiones sociológicas, es el que nos permite diferenciar por sexo y centro docente las anteriores tasas de éxito universitario. Se puede afirmar con firmeza que los resultados finales obtenidos en la Universidad gallega se deben, sobre todo, al considerable esfuerzo realizado por las mujeres en la obten-

ción de título universitario. Nos parece que éste es un indicador expresivo de una progresiva toma de conciencia de la situación femenina, de una postura reivindicativa en lo social y de un enorme sacrificio de la mujer que resulta muy loable y digno de mayor consideración.

Cuadro n.º 5  
**TASA DE EXITO POR TIPO DE ESTUDIOS/SEXO.**  
 (%)

Centro	Varones	Mujeres	Total
Biología .....	31,0	43,2	37,3
Económicas y Empresariales .....	44,8	57,6	49,0
Farmacia .....	22,2	41,7	37,8
Filosofía y C. Educación .....	27,5	48,4	40,4
Filología .....	40,0	43,1	42,4
Geografía e Historia .....	45,2	62,5	54,0
Matemáticas .....	31,6	37,5	35,3
Medicina .....	57,4	72,7	65,7
Química .....	35,7	50,0	42,3
Total Facultades .....	39,9	50,3	45,8
ETS Ing. Industriales .....	6,5	—	6,0
ETS Arquitectura .....	13,0	25,0	14,8
Total ETS .....	9,8	16,7	10,6
EU Enfermería .....	66,7	78,1	74,8
EU Form. Prof. de EGB .....	91,3	93,4	92,9
EU Est. Empresariales .....	19,4	21,4	20,0
Total EU no técnicas .....	53,9	79,0	69,6
EU Ing. Téc. Naval .....	26,5	100,0	30,8
EU Ing. Téc. Agrícola .....	44,7	38,5	43,1
EU Ing. Téc. Industrial .....	8,0	—	8,0
EU Arquitectura Técnica .....	37,2	55,5	40,0
Total EU Técnicas .....	28,2	52,0	31,0
<b>TOTAL UNIVERSIDAD .....</b>	<b>34,3</b>	<b>56,8</b>	<b>44,9</b>

Fuente: Universidad de Santiago, 1987.

En correspondencia con lo que se acaba de decir, las tasas de fracaso absoluto y relativo de la Universidad de Santiago de Compostela se expresan también por sexo y tipo de centros en el cuadro n.º 6 y contienen como

Cuadro n.º 6

**TASAS DE FRACASO POR TIPO DE ESTUDIO/SEXO**  
(%)

Centro	Sexo masculino				Sexo femenino				
	A	CC	CE	TF	A	CC	CE	TF	MU
Biología .....	62,0	7,0	—	69,0	54,1	—	2,7	56,8	62,7
Económicas y Empresariales .....	43,3	5,9	5,9	55,2	24,1	6,1	12,2	42,4	51,0
Farmacia .....	67,7	—	11,1	77,8	44,4	1,4	12,5	58,3	62,2
Filosofía y C. Educación .....	65,0	7,5	—	72,5	43,8	7,8	—	51,6	59,6
Filología .....	60,0	—	—	60,0	56,9	—	—	56,9	57,6
Geografía e Historia .....	41,9	3,2	9,7	54,8	28,2	6,2	3,1	37,5	46,0
Matemáticas .....	63,1	—	5,3	68,4	53,2	3,1	6,2	62,5	64,7
Medicina .....	23,4	—	19,2	42,6	12,8	—	14,5	27,3	34,3
Química .....	64,3	—	—	64,3	41,7	8,3	—	50,0	57,7
Total Facultades .....	50,5	3,3	6,3	60,1	40,6	3,1	6,0	49,7	54,2
ETS Ing. Industriales .....	76,1	15,2	2,2	93,5	100,0	—	—	100,0	94,0
ETS Arquitectura .....	39,1	—	47,9	87,0	37,5	—	37,5	75,0	85,2
Total ETS .....	57,6	7,6	25,0	90,2	58,3	—	25,0	83,3	89,4
EU Enfermería .....	33,3	—	—	33,3	19,2	2,7	—	21,9	25,2
EU Form. Prof. EGB .....	8,7	—	—	8,7	6,6	—	—	6,6	7,1
EU Est. Empresariales .....	63,9	2,8	13,9	80,6	64,3	—	14,3	78,6	80,0
Total EU no técnicas .....	39,4	1,1	5,6	46,1	18,2	1,4	1,4	21,0	30,4
EU Ing. Técnica Naval .....	71,4	—	2,1	73,5	—	—	—	—	73,5
EU Ing. Técnica Agrícola .....	47,4	2,6	5,3	55,3	61,5	—	—	61,5	56,9
EU Ing. Téc. Industrial .....	92,0	—	—	92,0	—	—	—	—	92,0
EU Arquitectura Técnica .....	56,9	—	5,9	62,8	44,5	—	—	44,5	60,0
Total EU Técnicas .....	68,1	0,5	3,2	71,8	48,0	—	—	48,0	69,0
TOTAL UNIVERSIDAD .....	54,9	2,8	8,0	65,7	35,7	2,5	5,0	43,2	55,1

Fuente: Universidad de Santiago, 1987.

A: Abandonan.  
 CC: Cambian carrera.  
 CE: Continúan estudiando.  
 TF: Total fracasos.  
 MU: Media Universidad.

elementos más significativos los que a continuación se mencionan: a) en la ETS de Arquitectura se da el hecho singular de encontrar un número relativo de abandonos (39 por 100), pero continúan estudiando la carrera el 48 por 100 de los hombres y el 37 por 100 de las mujeres después de nueve años de haberla comenzado; b) continúan estudiando también una cantidad importante de alumnos en las Facultades de Medicina y Farmacia lo mismo que en las Escuelas Universitarias de Estudios Empresariales, a pesar de que para la obtención de este último título se necesitan tan sólo teóricamente tres años; c) en las Escuelas Universitarias de carácter técnico es donde se producen el mayor número de fracasos absolutos, destacando sobre todo la de Ingeniería Técnica Industrial con el 92 por 100 y de la Ingeniería Técnica Naval con el 71 por 100; d) los cambios de estudios se producen sobre todo en la ETS de Ingenieros Industriales, seguida a mayor distancia de las Facultades de Filosofía y Ciencias de la Educación, Biología y Ciencias Económicas y Empresariales.

Conocidas pues las diferentes tasas de éxito y fracaso universitario por centro y sexo, el siguiente paso de interés se centra en aproximarse al rendimiento interno que se ha obtenido en la Universidad gallega en función de sus diversas titulaciones. En efecto, el rendimiento interno de los distintos centros universitarios se consigue a través de una relación por cociente entre el número de cursos/años empleados por la totalidad de sus estudiantes con respecto al número de titulados efectivamente conseguidos. En el numerador se integrarán, por tanto, los cursos empleados por los estudiantes que obtienen el título, más los cursos empleados por los estudiantes que después de 2,1/2,4 años abandonan la Universidad, más los cursos empleados por los estudiantes que después de tres años como promedio cambian de carrera, más los cursos/años que emplean aquellos alumnos que después de nueve años continúan estudiando. Lógicamente, el denominador de esta relación está constituido por el número de personas que consiguen el título universitario en su respectivo centro.

Los resultados finales obtenidos se expresan en el cuadro n.º 7. Como promedio general, podemos afirmar que la Universidad de Galicia está empleando recursos humanos y materiales de casi nueve años por cada persona titulada, con diferencias notables a favor del rendimiento conseguido por el colectivo de las mujeres estudiantes. Situación ésta ciertamente preocupante, aunque coherente con las cifras anteriormente indicadas, que se agrava con los resultados obtenidos en las Escuelas Técnicas Superiores donde cada titulado le cuesta a la Universidad el empleo de recursos de 43,6 y 42,3 cursos académicos. También resultan bastante reducidos los rendimientos que se derivan de las Escuelas Universitarias de Estudios Empresariales y las Escuelas Universitarias de carácter técnico.

Cuadro n.º 7

### RENDIMIENTOS Y COSTES POR TITULADO SEGUN CENTROS Y SEXOS

Centro	Media de años/ Curso por titulado			Coste por titulado/ Base presupuesto 1985 (miles de ptas.)		
	Total	V	M	Total	V	M
Biología .....	8,7	9,7	8,2	1.380	1.482	1.255
Económicas y Empresariales ..	9,4	9,5	9,2	1.361	1.382	1.328
Farmacia .....	11,6	15,0	11,2	1.824	2.349	1.754
Filosofía y C. Educación .....	8,5	10,8	7,7	1.915	1.165	827
Filología .....	8,3	7,9	8,4	1.025	972	1.042
Geografía e Historia .....	8,6	9,8	7,8	912	1.035	825
Matemáticas .....	10,7	11,5	10,3	2.419	2.595	2.331
Medicina .....	9,9	10,8	9,3	1.269	1.380	1.194
Química .....	9,0	10,6	7,8	4.319	5.086	3.742
Total Facultades .....	9,4	10,2	9,0	1.369	1.505	1.527
ETS Ing. Industriales .....	43,6	50,7	22,5	8.862	10.298	4.573
ETS Arquitectura .....	42,3	42,3	—	18.344	17.347	—
EU Enfermería .....	4,1	4,4	4,0	580	627	563
EU Form. Prof. de EGB .....	3,6	3,7	3,5	435	447	430
EU Est. Empresariales .....	16,0	17,4	12,7	1.440	1.568	1.140
EU Ing. Téc. Naval .....	10,0	11,0	5,7	4.639	5.103	2.630
EU Ing. Téc. Agrícola .....	9,1	9,4	8,2	1.414	1.453	1.274
EU Ing. Téc. Industrial .....	20,3	20,2	—	4.953	4.940	—
EU Arquitectura Técnica .....	10,0	10,6	7,8	1.669	1.774	1.302
TOTAL UNIVERSIDAD ....	8,8	11,0	7,3	2.160	2.700	1.192

Fuente: Universidad de Santiago, 1987.

V = Varones.

M = Mujeres.

Finalmente, cruzando estas cifras que cuantifican el consumo de cursos académicos por titulado con una estimación del coste de la actividad por alumno y centro para el ejercicio de 1985, se obtiene una primera aproximación de lo que verdaderamente está suponiendo producir un titulado en los diferentes centros de la Universidad gallega. Y decimos que estas cantidades tan sólo representan una primera aproximación en la evaluación de los rendimientos sociales que ofrecen los recursos aplicados a la Universidad de Santiago de Compostela, porque se ha utilizado el artificio de generalizar el coste por alumno y centro correspondiente al curso 1984/85 a todos los

demás años considerados en el período de tiempo que acota el estudio. En realidad, más que buscar exactitudes en el cálculo del coste anual, nos interesaba comenzar a comparar situaciones relativas de los distintos centros. O dicho en otras palabras: se intentaba iniciar un proceso de comprensión de los problemas y rendimientos particulares de la oferta universitaria, aunque ésta se presentase también desde una óptica o contexto globalizador.

Como puede apreciarse también en el cuadro n.º 7, los recursos públicos empleados por titulado alcanzan la cifra de 2.160.580 pesetas para el conjunto de los estudios universitarios, en donde destaca, una vez más, la significativa reducción que tiene el coste de los títulos femeninos con respecto al coste del título que se deriva de los estudiantes varones.

Otros datos de incuestionable relevancia son los que sirven para transmitir la situación de costes sociales relativos que presentan las diferentes titulaciones. Así, por ejemplo, vemos cómo producir un ingeniero industrial cuesta 8,5 veces más que el coste medio universitario y 12,6 veces más que el coste promedio de un licenciado. Si esta situación la referimos ahora a la producción de un arquitecto, las cifras que se obtienen son de 4,1 y 6,4 respectivamente.

En el conjunto de las Escuelas Universitarias se producen también importantes variaciones con respecto al coste medio del titulado y, más adecuadamente, entre los propios centros docentes que ofertan esos títulos. Un título producido en las Escuelas de Ingeniería Técnica Industrial y Naval cuesta entre ocho y 10 veces más que un título obtenido en la Escuela de Enfermería y en la Escuela de Formación del Profesorado de EGB. Además, como resultado aparentemente contradictorio, se da el hecho que los estudios de ciclo corto superan en coste por titulado a los estudios superiores de carácter no técnico. Contradicción que se clarifica básicamente por el peso que tiene la tasa de fracasos en las Escuelas Universitarias que imparten estudios técnicos.

Resumiendo, parece claro que la rentabilidad social del gasto público empleado en la Universidad gallega —y por extensión puede que también en muchas otras Universidades españolas— resulta en la actualidad bastante reducida en lo que respecta a la producción de títulos. Las cifras que acabamos de ofrecer nos indican cuán necesario es hacer una reflexión amplia y seria sobre las causas que motivan tal estado de cosas, a los efectos de introducir las medidas correctoras que resulten más adecuadas y oportunas.

Lógicamente, ello nos llevaría a plantear todo un abanico de consideraciones. Desde analizar con rigor los resultados que proyectan los vigentes estudios secundarios, hasta comprobar cuáles son los efectos que producen



realmente las actuales pruebas de acceso a centros universitarios. Desde estudiar la incidencia que genera la regulación del tiempo de permanencia en la Universidad, hasta intentar medir el grado de causalidad que se asocia hoy a unos planes de estudio y titulaciones desajustadas a las necesidades sociales y productivas. Desde comprobar las consecuencias derivadas de la existencia de profesores con dedicación a tiempo parcial e inmersos en sus actividades profesionales, hasta averiguar qué razones explican a veces el aburrimiento de los estudiantes ante sus respectivas carreras. Desde considerar los factores condicionantes de tipo familiar y origen social de los estudiantes, hasta la necesidad de analizar la incidencia de los habituales métodos pedagógicos empleados en este tipo de estudios<sup>4</sup>.

Pero tratar de mejorar la rentabilidad universitaria en la producción de titulados no debiera llevar nunca a la tentación fácil de abogar por una reducción de los recursos públicos dedicados a la educación superior. Las Universidades españolas han pasado básicamente de presentarse como entes de formación de profesionales, cuestión que era su razón de ser y fuente de legitimación tradicional, a querer tener cada vez mejores centros de investigación y de producción de conocimientos, lo que implica necesariamente la asignación de mayores gastos públicos para satisfacer esa finalidad. Favorecer el principio de igualdad de oportunidades refuerza, adicionalmente, esta condición necesaria de ampliar el gasto público universitario.

### 3. EQUIDAD SOCIAL Y PRINCIPIO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

El principio de equidad social asociado al derecho de acceder a los estudios universitarios que tienen todos los españoles, en función de sus aptitudes y esfuerzos personales respectivos, se plasma normativamente en la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación. En ella se manifiesta literalmente que “en ningún caso el ejercicio de este derecho esté sujeto a discriminaciones debidas a la capacidad económica, nivel social o lugar de residencia de alumnos”<sup>5</sup>.

Sin embargo, de todos es sabido que entre ese deseo laudatorio del legislador y la realidad social española existe una brecha estructural tan profunda como angustiosa, sin que ello niegue, naturalmente, la existencia también de un margen de posibilidades políticas e históricas que es preciso conocer y aprovechar de modo conveniente. Estas barreras estructurales

---

<sup>4</sup> Muchos de estos problemas son planteados también en el informe elaborado para el Consejo de Universidades por el International Council for Educational Development, *La Reforma Universitaria Española. Evaluación e informe*, MEC, Madrid, 1987.

<sup>5</sup> Ley Orgánica 8/1985 de 3 de julio, BOE, 4-7-85.

se determinan, primariamente, por la existencia de marcadas desigualdades sociales y también por un coste importante y creciente de los estudios universitarios.

Dentro del cómputo global de gastos públicos y privados que se derivan de la realización de estudios superiores, resulta conveniente diferenciar siempre las siguientes categorías conceptuales: a) *costes directos de la educación*, que se identifican con los gastos corrientes y de capital integrados en los presupuestos universitarios, o bien en partidas presupuestarias de otras Administraciones Públicas para atender las necesidades ordinarias de la actividad docente; b) *costes indirectos de la educación*, constituidos por el conjunto de gastos privados que se derivan del alojamiento, manutención, transporte, ocio, material escolar, etc., del universitario, y c) *el llamado coste de oportunidad educativa* representado en este caso por una estimación de los ingresos hipotéticos que el alumno universitario deja de percibir durante el tiempo que permanece estudiando<sup>6</sup>.

En el supuesto de no considerar ahora este coste de oportunidad, el importe promedio de los costes directos (tasas académicas) e indirectos o privados para una familia que tiene un hijo estudiando en la Universidad, con residencia diferente a la de su domicilio habitual, se estimó en torno a las 350.000 pesetas durante el curso 1986-87. En este contexto, favorecer el principio de igualdad de oportunidades implicará, fundamentalmente, diseñar políticas universitarias que compensen o dulcifiquen estos costes indirectos a través de dos mecanismos principales. Uno es utilizar una política asistencial creciente en becas y ayudas diversas al estudiante. El otro instrumento será acercar la oferta a la demanda potencial de estudios superiores por medio de la creación de nuevos centros —o incluso de nuevas Universidades— a los efectos de modificar el umbral de ingresos familiares que permita el acceso a los estudios universitarios, aunque esto se haga probablemente a costa de su calidad. Como eso es nuestro caso y circunstancias, intentaremos analizar ahora el funcionamiento concreto de las políticas de equidad social que se practican en la Universidad de Santiago de Compostela.

Conocer quiénes están siendo los verdaderos beneficiarios de los distintos programas de becas y ayudas que se ofertan anualmente en la Universidad gallega, constituye pues el núcleo central de la cuestión. Aunque hay poca duda que el principal problema económico y de justicia distributiva que se le plantea a esta política asistencial se proyecta precisamente a la hora de su correcta aplicación. Que los programas de becas tienen efectos positivos en la redistribución de la renta y permiten a numerosas familias acceder a la Universidad resulta ya un hecho incuestionable. El problema

---

<sup>6</sup> Véase también T. MOLTÓ GARCÍA y E. OROVAL PLANAS: *Costes y rendimientos en la Enseñanza Superior*, op. cit., sobre todo el cap. III.

es, repetimos, comprobar cual puede ser el margen de defraudación existente en dichos beneficiarios que permita hablar realmente de distorsiones graves en la dimensión de equidad fiscal de este gasto público universitario. Un ejemplo sencillo nos ayudará a comprender mejor lo que estamos diciendo.

Supongamos el caso de un familia acomodada con un hijo en la Universidad que además solicita una beca del programa general del MEC. En el supuesto de que esta familia defraudara gravemente a la Hacienda Pública presentando una declaración de ingresos reducidos en el IRPF, que le permita entrar en las condiciones del baremo establecido para la obtención de la beca, nos encontraríamos ante una situación de irritante injusticia tributaria manifestada en una triple vertiente: a) porque esta familia contribuyente no ayuda a financiar indirectamente a la Universidad, en la medida de su capacidad económica, a través de la subvención que vía Presupuestos Generales del Estado nutre los ingresos del presupuesto universitario; b) porque tampoco esa familia financia directamente la actividad universitaria al estar exenta del pago de las tasas académicas, y c) porque, redondeando el agravio comparativo, ese estudiante universitario obtendría también una cantidad de dinero público adicional al recibir la beca correspondiente.

En lo que sigue, trataremos de hacer aproximaciones sucesivas a este complicado problema de medir el fraude al erario público en la Universidad, estudiando cuál es la cuantía y dinámica de ciertas variables e indicadores que consideramos expresivos y con determinadas capacidades explicativas.

Un primer indicador que mide la desigual distribución de oportunidades educativas existente en la sociedad española viene reflejado en el cuadro número 8. La distribución porcentual de alumnos universitarios según la profesión del padre en España y Galicia, nos ayuda a entender y ratificar, salvo determinadas matizaciones que atañen concretamente al caso gallego, algo que ya era en general conocido. Que en las Universidades españolas siguen estudiando fundamentalmente los hijos de las familias que tienen niveles de renta media-alta, como también es evidente la ampliación lenta y paulatina de mayores oportunidades educativas para otros colectivos de la población que justifica así una política asistencial diversificada. Esta primera aproximación puede reforzarse todavía más con la información suministrada por otro indicador que cuantifica el gasto anual medio en educación universitaria por hogar, según el nivel académico del sustentador principal y también por el carácter más o menos urbano o rural del territorio en cuestión<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> En efecto, las familias cuyo sustentador principal era directivo o cuadro superior gastaban en 1980-81 una cantidad que representaba 34 veces más que aquellas familias cuyo sustentador

Cuadro n.º 8

Profesión del padre	ESPAÑA		GALICIA
	Curso 1974-75 % alumnos	Curso 1979-80 % alumnos	Curso 1985-86 % alumnos
Profesiones liberales.....	19,8	16,3	7,0
Directivos y cuadro sup. ....	9,1	11,2	6,8
Cuadros medios.....	16,7	18,8	23,5
Empresarios.....	23,2	21,4	22,1
TOTAL.....	68,8	67,7	59,4
Otros trabajadores.....	13,6	14,8	15,8
Agricultores.....	—	—	5,2
TOTAL.....	13,6	14,8	21,0
Fuerzas armadas.....	6,7	5,6	4,8
No activos.....	5,8	5,0	13,2
No consta.....	5,1	6,8	1,6
TOTAL.....	100,0	100,0	100,0

Fuente: M. Blaug y J. L. Moreno, *Financiación de la Educación Superior en España*, pág. 182 y elaboración propia.

Por tanto, decir que el gasto público de tipo asistencial debiera ser siempre eficaz en lo que se refiere al cumplimiento de sus objetivos teóricos, resulta ya obvio para los responsables universitarios. Tanto por su dimensión de equidad social como por el volumen creciente de recursos públicos presupuestados en los últimos ejercicios económicos (cuadros n.º 9 y 10). En este sentido, es fácil apreciar cómo la frontera para mantener actitudes más o menos picarescas de algunos estudiantes ha sido ya superada con creces. Administrar correctamente el uso de estos recursos constituye hoy un verdadero problema de justicia distributiva que no debería admitir ningún tipo de concesión o arbitrariedad.

era obrero agrario. En el mismo curso las Comunidades Autónomas que menos gastaban fueron Castilla-La Mancha y Galicia, con 161 y 182 pesetas por persona respectivamente, frente a las 869 y 834 pesetas de gasto por persona del País Vasco y la Comunidad Autónoma madrileña. Véase, *La Enseñanza Universitaria en España*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1985.

Cuadro n.º 9

## EVOLUCION DE LAS BECAS EN LA UNIVERSIDAD ESPAÑOLA

Cursos	N.º becarios	Importe total (*) (en millones)	Cuantía media
1982-83 .....	62.200	3.409,1	54.809
1983-84 .....	69.076	5.764,9	83.457
1984-85 .....	90.000	8.910,0	99.000
1985-86 .....	110.000	13.690,0	124.455
1986-87 (**)	142.032	16.500	
1987-88 (**)	230.000	26.806	

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia.

(\*): Incluye la compensación por tasas académicas.

(\*\*): Datos provisionales.

Cuadro n.º 10

## EVOLUCION DE LAS BECAS EN LA UNIVERSIDAD GALLEGA

Cursos	N.º becarios	% total	Importe total (*) (en millones)	Cuantía media
1984-85 .....	4.202	12,9	532	126.606
1985-86 .....	6.241	15,5	798	127.864
1986-87 .....	8.586	19,7	1.135	132.192
1987-88 .....	10.491	21,8	1.554	148.127

Fuente: Universidad de Santiago de Compostela.

(\*): Incluye la compensación por tasas académicas.

Otra forma plausible de acercarse al problema de la defraudación fiscal dentro del colectivo de becarios, es comprobar cuál puede ser la diferencia entre los ingresos medios estimados de actividades no salariales y las rentas familiares no declaradas a la Hacienda Pública como requisito imprescindible para obtener becas y ayudas económicas. Las cifras proporcionadas por el cuadro n.º 11 señalan esas diferencias notables que a todas luces apuntan hacia la existencia de un cierto fraude y distorsión en la política redistributiva aplicada en la Universidad gallega<sup>8</sup>. Aunque la situación se relativiza algo si tenemos en cuenta que el número de becarios con padres

<sup>8</sup> Sobre la evolución reciente del fraude fiscal en España, es preciso tener en cuenta el estudio de la *Comisión para el estudio del fraude fiscal en España*, Instituto de Estudios Fiscales, 1985 (trabajo no publicado).

que ejercen actividades empresariales y profesionales representó tan sólo el 16 por 100 del total beneficiado en el curso 1985/86, lo que significa una cifra de 831 estudiantes que en principio necesitarían de un mayor control e inspección de sus ingresos familiares. Lo mismo ocurre con determinadas rentas de origen agrario (11,3 por 100) e incluso salariales, cuyos ingresos declarados debieran también ser objeto de una mayor curiosidad por parte de las autoridades académicas.

Cuadro n.º 11

**INGRESOS ESTIMADOS Y DECLARADOS DE ORIGEN NO SALARIAL.  
GALICIA 1985**

Actividades	Ingresos estimados (millones ptas.)	N.º empleos	Ingresos medios por empleo	Ingresos medios declarados
Prof. liberales .....	52.813	19.304	2.730.000	713.580
Empresarios y autónomos .....	242.778	101.132	2.400.000	528.180
Empresarios y autónomos agrarios .....	93.146	196.563	470.000	297.170

Fuente: Elaboración propia a partir de *La Renta Nacional de España. 1985*, Banco de Bilbao y de datos proporcionados por la Universidad de Santiago de Compostela.

Cuando el análisis de ciertas variables significativas se acotan además por término municipal, los resultados obtenidos se enriquecen sobremedida y ayudan a precisar mejor la cuantía de los posibles fraudes en valores absolutos y relativos. El cuadro n.º 12 ofrece, a modo de ejemplo, una metodología de trabajo que si bien se concreta a ciertos municipios relevantes de la provincia de Lugo, presenta también el atractivo de su fácil generalización<sup>9</sup>. Cuantificar la importancia relativa de estudiantes cuyas familias tienen rentas no salariales, el número de becas que estas reciben y su cuantía media, confrontar las rentas salariales declaradas con el coste medio de los estudios universitarios, etc., constituye un magnífico ejercicio de clarificación y de profundización en el conocimiento de la realidad social de los estudiantes universitarios gallegos.

<sup>9</sup> La Universidad de Santiago de Compostela dispone ya de un estudio pormenorizado de estas variables que afectan a los principales municipios gallegos, que tuvo la satisfacción de dirigir y coordinar, y que permitirá en breve sugerir y precisar las medidas correctoras oportunas de su política asistencial a los estudiantes. Véase, *Estudio Económico sobre Presupuestos e Rendimientos na Universidade de Santiago de Compostela*, tomo IV, 1987.

Cuadro n.º 12

Rentas no salariales	Chantada		Fonsagrada		Monforte		Ribadeo		Sarria		Villalba	
	E	B	E	B	E	B	E	B	E	B	E	B
Agricultores .....	48	14	29	9	18	1	14	4	20	6	40	6
Autónomos .....	—	—	1	—	5	1	1	—	6	1	1	—
Empresarios .....	37	4	6	2	69	11	29	2	46	4	52	8
Profesionales .....	10	—	6	—	16	1	6	—	9	—	10	—
Total (1) .....	95	18	52	11	108	14	50	6	81	11	102	14
Total estud. y becarios (2) .....	169	39	70	19	278	41	103	12	154	23	192	33
(1)/(2).100 .....	56	46	74	58	39	34	49	50	53	48	53	42
			miles ptas.	miles ptas.	miles ptas.	miles ptas.	miles ptas.	miles ptas.	miles ptas.	miles ptas.	miles ptas.	miles ptas.
Renta media declarada .....	480		388		568		509		533		530	
Beca media percibida .....	130		165		144		146		100		122	
Coste medio por estudiante ...	320		320		320		320		320		320	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Universidad de Santiago.

E = N.º de estudiantes.

B = N.º de becarios.

Otro dato de interés que naturalmente es bueno conocer por su coherencia notable con la composición sociológica del alumnado universitario gallego explicitado anteriormente, es el que proporciona la cifra de 15.714 estudiantes que solicitaron becas del programa general del MEC para el curso 1987/88. Ello significa que el 67 por 100 del alumnado de la Universidad de Santiago no solicitó esa ayuda económica, probablemente porque sus niveles de renta familiar superaban los límites del baremo establecido, lo que a su vez refuerza de nuevo la necesidad de gestionar con mayor rigor la política asistencial vigente.

Por último y en lo que respecta a la utilización del segundo instrumento mencionado para abaratar y facilitar el acceso de la juventud a los estudios superiores, como es la creación de nuevos centros y titulaciones allí donde se encuentra una demanda potencial suficiente, hay que decir que la Universidad gallega satisfizo los deseos sociales más exigentes, tal como indica el cuadro n.º 13, en estos últimos años. La potenciación, ampliación y especialización de campus universitarios localizados fuera de Santiago de

Compostela constituye en la actualidad uno de los núcleos centrales de la política territorial del servicio universitario gallego que, adicionalmente, incide de un modo muy beneficioso y positivo en estos aspectos redistributivos que estamos comentando.

Cuadro n.º 13

**DISTRIBUCION TERRITORIAL  
DE NUEVOS CENTROS UNIVERSITARIOS EN GALICIA.  
1984-1988**

CENTRO	LOCALIZACION
Facultad de Económicas y Empresariales .....	Vigo.
Facultad de Derecho .....	La Coruña.
Facultad de Veterinaria .....	Lugo.
ETS Ing. de Telecomunicación .....	Vigo.
ETS Ing. Agrónomos .....	Lugo.
Esc. Univ. de Informática .....	La Coruña.
Esc. Univ. de Empresariales .....	Orense.
Esc. Univ. Politécnica .....	El Ferrol.

#### 4. CONCLUSIONES

Hemos intentado en este trabajo reflexionar sobre algunas dimensiones económicas de la actividad universitaria que se está llevando a cabo en la Comunidad Autónoma gallega. Consideramos de interés, en primer lugar, acercarnos a los problemas del rendimiento social que tienen hoy los recursos públicos destinados a financiar la docencia en la Universidad de Santiago de Compostela, así como a tratar de averiguar también cuál es el grado de defraudación fiscal que afecta e incide sobre la creciente política asistencial que beneficia a su colectivo de estudiantes. Eficiencia y equidad del gasto público universitario son aquí, precisamente, las dos caras de una misma moneda que es necesario clarificar y entender para el bien de todos.

Los resultados obtenidos y aquellos que parecen evidenciarse de la investigación son también importantes y rotundos. Al menos en sus aspectos más cruciales. Y ello aún guardando las cautelas oportunas y las prudencias más elementales debido a su carácter de primera aproximación al problema. Pero todo apunta a que es preciso encontrar formas urgentes e imaginativas que eviten tanta frustración estudiantil y tan bajos rendimientos sociales en el gasto universitario docente. Al mismo tiempo, el propio origen social y los niveles económicos de la mayoría de las familias con hijos universitarios, junto a los aumentos notables de los recursos presupuesta-



rios destinados a mejorar la igualdad de oportunidades, están exigiendo estudios más rigurosos y reformas más adecuadas para mejorar su actual aplicación. Una estrecha colaboración entre la administración educativa y la inspección tributaria parece ineludible en estos momentos y en el futuro. Lo mismo que una ampliación de los servicios universitarios que atenúen los costes indirectos de residencia y manutención en aquellos estudiantes con menores recursos económicos. En caso contrario, las Universidades públicas españolas podrían estar ayudando a reproducir discriminaciones y desigualdades sociales que tanto dañarían, no cabe la menor duda, a ese espíritu de profunda justicia distributiva que resulta tan requerido en los tiempos actuales.



# **LOS COSTES DE LOS SERVICIOS UNIVERSITARIOS**

JUAN A. GIMENO  
JESUS RUIZ-HUERTA  
Catedráticos de Economía Aplicada



# LOS COSTES DE LOS SERVICIOS UNIVERSITARIOS

JUAN A. GIMENO y JESUS RUIZ-HUERTA

## A) LOS COSTES DE LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA

### I. COSTES Y BENEFICIOS

El concepto de coste tiene siempre un carácter relativo porque se refiere, necesariamente a una finalidad, a un cuadro de objetivos. En términos económicos diríamos que una función de costes exige la especificación previa de una función de producción: determinar los objetivos del servicio que se presta, cómo se han de suministrar tales servicios y si se produce o no una adecuada asignación de los recursos disponibles a las finalidades previstas.

En el campo de la educación y, especialmente en el de la enseñanza universitaria, la definición de objetivos y la cuantificación de resultados son tareas complejas que suelen resolverse mediante el recurso de aludir a funciones genéricas en un planteamiento, con frecuencia, muy teórico cuyos resultados son difícilmente mensurables.

Por otra parte, no se puede perder de vista el sentido de elección que apareja a la noción de coste. En economía suele hablarse de **COSTE DE OPORTUNIDAD** para poner de manifiesto las renunciaciones —en términos de posibles resultados no obtenidos— en las que hay que incurrir al destinar los recursos disponibles a otros fines.

Desde un punto de vista global, cualquier opción de gasto en programas, por ejemplo de defensa u obras públicas, implica una paralela renuncia a financiar aspectos nucleares de la reforma educativa. En otro sentido, destinar más recursos a garantizar la estabilidad del profesorado, por citar un

caso, tendría un coste en términos de calidad de la enseñanza (medios, preparación de enseñantes, etc...) o de más y mejor investigación. O, en relación con el objeto de nuestra ponencia, no puede perderse de vista cómo el coste de formación de un licenciado universitario en su versión más amplia incluye los gastos directos de prestación de servicios universitarios, los derivados de su manutención, del pago de su matrícula y de la adquisición de material individual para el seguimiento de la actividad académica y el coste de oportunidad individual y social en el que se incurre al prescindir de un trabajador a corto plazo para proveerle de formación universitaria.

Finalidades básicas de la Universidad son la docencia, el estudio y la investigación. Especificando algo más, el artículo 1.º de la LRU señala como propias de la Universidad las cuatro funciones siguientes:

- La creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura.
- La preparación para el ejercicio de actividades profesionales... o para la creación artística.
- El apoyo científico y técnico al desarrollo cultural, social y económico, tanto nacional como de las Comunidades Autónomas.
- La extensión de la cultura universitaria.

La anterior enumeración de funciones diseña un programa ambicioso, aunque sin especificar un orden de prioridades, cuyos resultados habría que evaluar para poder determinar si la Universidad presta sus servicios con la eficacia adecuada. Una vez determinado ese punto, habría que verificar si los costes son elevados o si el insatisfactorio cumplimiento de los objetivos se debe a la insuficiencia de los recursos o, más bien a su deficiente gestión.

Por tanto, la primera reflexión sobre los costes, nos llevaría al mundo de los resultados, de la productividad de la empresa educativa universitaria. Obviamente no es éste el tema nuclear de nuestra ponencia y por ello, sólo podemos dejarlo apuntado a través de un conjunto de cuestiones: ¿El número de estudiantes es, por ejemplo, un indicador de resultados? ¿Hasta qué extremo? ¿Cuál es la relación entre cantidad y calidad? (La presencia de otros objetivos sociales coyunturales como extender la edad de formación de los ciudadanos para combatir las nocivas consecuencias sociales de un elevado número de parados, está sin duda afectando al cuadro de objetivos y mediatizando la actuación empresarial de la Universidad). ¿Qué modelo de licenciado, como “producto terminado” interesa a la sociedad? ¿Cómo se debe desarrollar y transmitir la cultura y la ciencia? ¿Interesa,

por ejemplo, producir ciudadanos conformistas no conflictivos o ciudadanos críticos y libres...? ¿Qué decir de los períodos de estancia en la Universidad por los estudiantes, del fracaso escolar, de los abandonos?

La “preparación profesional” podría evaluarse a través de indicadores indirectos como la tasa de desempleo de los licenciados universitarios, sus niveles retributivos respecto a otros ciudadanos sin titulación superior o, también, por la necesidad, para muchos, de conseguir una habilitación especial (titulación específica, “masters”, etc.) para poder incorporarse a los mercados de trabajo.

Respecto al apoyo científico y técnico al desarrollo, la búsqueda de baremos habría de orientarse a la capacidad de generar innovaciones, patentes, a la demanda de tales servicios por empresas e instituciones sociales y su retribución en ámbitos privados o bien a la determinación de “precios sombra” o estimaciones similares para evaluar la aportación científica y técnica de la Universidad no dirigida expresamente al mercado privado.

Por lo que respecta a la “extensión de la cultura universitaria” habría que plantearse qué debemos entender por tal término y, como en los casos anteriores, buscar indicadores válidos para determinar si la Universidad cumple o no esta función. De nuevo aquí la demanda de las instituciones sociales y económicas habría de ser el factor clave: habría que preguntarse si la sociedad demanda o no servicios culturales a la Universidad; si ésta es sensible a los intereses culturales de la colectividad o por el contrario existe un gran divorcio entre lo que se hace en la Universidad y lo que interesa —culturalmente— a la sociedad; si los ciudadanos, en fin, vuelven a la Universidad en busca del reciclaje necesario para adaptar su formación a las nuevas exigencias sociales y económicas.

Con cierta frecuencia, al intentar medir los resultados de la Universidad respecto a sus objetivos se dice que ante la masificación reinante, ante las dificultades actuales, la Universidad está rindiendo el servicio más adecuado posible. El nuevo Ministro de Educación, recientemente señalaba que “la realidad científica y universitaria de nuestro país se encuentra en un nivel de excelencia incomparablemente superior, en muchos campos, al de cualquier otro momento del pasado”. En igual sentido, C. Escribano, en una ponencia presentada para unas jornadas preparadas por el Consejo Social de la UCM que no llegaron a celebrarse, se refería a que la Complutense, “con los medios que dispone, realiza una labor de tal magnitud que todos los indicadores de rendimiento alcanzan niveles máximos...” Frente a opiniones tan generosas, otros indicadores no permiten ser tan triunfalistas.

Así, por ejemplo, el número de licenciados en paro que ha crecido de forma notable en los últimos años constituyendo hoy el mayor colectivo de ciudadanos desempleados; o el crecimiento del número de ofertas y de-

mandas de estudios para títulos de “master” o especialidades profesionales generalmente dirigidas a licenciados universitarios; o la competencia en el terreno de la investigación o incluso de la extensión cultural de las grandes empresas y muchas instituciones privadas; o, por fin, aunque la enumeración no sea exhaustiva, el abandono de los departamentos y de los centros universitarios por muchos de los profesores, en buena medida por la carencia de incentivos, de medios para trabajar, de recursos suficientes.

Sin duda no es éste un campo donde se pueda generalizar. La situación es muy diferente según titulaciones y departamentos, pero, aun así, nuestra opinión es que la Universidad española no es una empresa de servicios ni moderna, ni eficaz. Aunque la reforma haya propiciado algunos cambios de interés, queda aún un largo camino que recorrer.

Al afrontar el problema de la determinación de los costes derivados de la producción de un bien o del suministro de un servicio cabe pensar en una aproximación positiva, cuando el esfuerzo se pone en llegar a alguna conclusión sobre lo que ocurre en la realidad, lo que está pasando, con independencia de juicio de valor alguno sobre la estructura de la empresa, su modo de funcionamiento y la adecuación de los medios a los fines.

Un segundo enfoque pondría el acento en las características de los costes, las definiciones que se ponen de manifiesto tras su examen y las propuestas alternativas de mejora. Este segundo enfoque, normativo, aludiría a los problemas de gestión de los ingresos para el mejor desempeño de las funciones de la empresa de que se trate. Empezaremos por un repaso desde la perspectiva del primer enfoque, para analizar después los principales problemas de la gestión con una visión más normativa.

## II. APROXIMACION A LOS COSTES DE LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA EN ESPAÑA

Una primera aproximación consistiría en comparar las cifras del presupuesto de gastos con alguna magnitud macroeconómica relevante como se hace en el cuadro n.º 1 elaborado por la Secretaría del Consejo de Universidades. En relación al PIB español el gasto corriente de las Universidades (según cifras del presupuesto) crece levemente, desde el 0,44 al 0,49 en los últimos cinco años analizados, aunque se observa una clara disminución entre 1983 y 1985. Basta comparar ese indicador con el correspondiente a otros países (ver cuadro n.º 2) para observar la escasa cuantía del gasto corriente en España respecto a países incluso más atrasados que el nuestro en relación de otros indicadores económicos.

En consecuencia, una primera conclusión que parece derivarse de las comparaciones internacionales es que España gasta menos en Enseñanza Universitaria que otros países (la práctica totalidad de los países europeos).



Cuadro n.º 1

**PRESUPUESTO DE LAS UNIVERSIDADES \*  
Y SU RELACION CON EL NUMERO DE ALUMNOS**

AÑO	IND.	Presupuesto Universidades (Ptas. corrientes)	% PIB	Presupuesto Universidades Ptas. 1987	Número alumnos en Universidades	Gasto por alumno en miles de pesetas constantes (1987)
1982.....		74.256		115.468	648.637	178,0
1983.....		97.770	0,44	135.704	670.377	202,4
1984.....		106.337	0,42	132.602	720.140	184,1
1985.....		118.570	0,43	135.763	759.426	178,8
1986.....		150.303	0,47	158.269	826.306	191,5
1987.....		170.700	0,49	170.700	872.621	195,6

\* Suma de capítulos 1 y 2. Sin incluir investigación. Sólo Universidades Públicas. Vicesecretaría de Estudios. Secretaría General del Consejo de Universidades.

Cuadro n.º 2

**COMPARACION DEL PESO DEL GASTO EN EDUCACION SUPERIOR  
EN ALGUNOS PAISES**

PAIS	f*	AÑO
RFA .....	1,18	1980
Reino Unido .....	1,21	1980
Bélgica .....	1,03	1982
Dinamarca .....	1,07	1979
Grecia .....	0,42	1979
España (UNESCO) .....	0,32	1979
España (MEC) .....	0,50	1978

Fuente: Secretaría de Estudios.  
Secretaría General del Consejo de Universidades.

$$* f = \frac{\text{Gastos corrientes en Educación Superior (sin investigación)}}{\text{PIB}}$$

En el mismo cuadro n.º 1 contiene un intento de imputación del gasto a los estudiantes en pesetas corrientes de 1987. El indicador pasaría de 178.000 pesetas en 1982 a 195.000 en 1987 lo que supone un aumento del 9,8 por 100, comparando 1983 con 1987 como hicimos con el indicador anterior, el resultado sería negativo: es decir, el gasto por estudiante de

1987 en términos reales sería inferior al correspondiente a 1983. La explicación, en todo caso, vendría dada por la caída en términos reales del gasto universitario entre 1983 y 1985 y por el enorme crecimiento del número de estudiantes que alcanzaría el 30 por 100 entre 1983 y 1987. En definitiva pues, el gasto global universitario crece poco (incluso disminuye en los primeros años estudiados) y el número de alumnos mucho, por lo que la relación entre ambas magnitudes tendería a deteriorarse.

Los indicadores anteriores tienen el valor de permitirnos aproximarnos a la estimación de los gastos de la Universidad, pero son, sin duda, limitados por referirse a cifras presupuestarias que, normalmente, variarán de manera significativa en el momento de liquidación del presupuesto. Además, al tratarse de ratios muy agregados, nos dicen muy poco sobre la variación de los costes entre titulaciones universitarias.

Entre los intentos de lograr una mayor aproximación al problema que nos ocupa debe citarse el de Corugedo y García Suárez (“Financiación de los costes de la enseñanza superior en España”. Doc. de Trabajo del FIES 1986).

El cuadro n.º 3 recoge el primer resultado de medir el coste docente (de los profesores y de la actividad realizada por los departamentos universitarios, excluyendo investigación, inversiones y actividad del personal no docente).

Las razones de las diferencias que se dan en el cuadro n.º 3 son la masificación existente en algunos estudios y la composición del profesorado. Estas notables diferencias en los costes debería ser un factor clave para estructurar un adecuado sistema de financiación.

El resultado que se recoge en el cuadro n.º 3 es completado en el mismo trabajo antes citado con una estimación de costes por departamentos efectuada a partir de una recolección directa de datos referidos a costes docentes de 437 departamentos en las Universidades españolas tratados mediante la técnica del análisis multivariante. Los valores medios de costes por alumno por departamentos son los siguientes:

Ciencias .....	47.463
Letras .....	26.251
Derecho .....	9.849
Económicas .....	12.984

Los resultados parecen confirmar la existencia de estudios “caros” como los de Ciencias y “baratos” como los de Derecho. En el mismo estudio se explican con mayor detenimiento estos resultados en relación con otros

Cuadro n.º 3

**VALORES MEDIOS Y DISPERSION DE LOS COSTES DOCENTES  
POR ALUMNOS SEGUN TIPOS DE ESTUDIO**

ESTUDIOS	C	T	N
Derecho .....	37.554	9.835	25
CC Económicas .....	65.673	30.714	17
Ciencias .....	226.621	59.037	15
CC Matemáticas .....	169.632	29.823	6
CC Físicas .....	192.634	24.833	5
CC Químicas .....	219.879	57.373	10
CC Biológicas .....	109.173	51.245	10
CC Geológicas .....	297.218	57.368	3
Letras .....	91.372	24.719	16
Filosofía y CC Educación .....	64.602	13.670	10
Geografía e Historia .....	68.750	23.819	8
Filología .....	60.743	17.604	9
Psicología .....	43.288	13.361	4
Medicina .....	125.257	36.614	24
Farmacia .....	89.679	23.221	9
Veterinaria .....	109.402	59.304	7
Bellas Artes .....	85.112	14.729	5
CC de la Información .....	41.561	5.906	3
Política y Sociología .....	108.861	0	1
Informática .....	65.457	14.798	3
ETS Arquitectura .....	104.809	42.225	9
ETS Ingenieros Industriales .....	181.515	75.193	11
ETS Ingenieros Telecomunicación .....	92.320	15.422	2
ETS Ingenieros Navales, Aeronáuticos, Caminos, Minas, Agrónomos y Montes .....	218.102	117.057	12
EU de Ingeniería Técnica .....	128.096	121.418	88
EU Formación Profesorado EGB .....	84.290	35.171	58
EU Estudios Empresariales .....	61.519	50.576	37
EU de Enfermería .....	118.424	86.074	16

Fuente: CORUGEDO-GARCIA SUAREZ (1986).

C = Costes por alumno.

T = Desviación típica.

N = Número de componentes de la muestra.

indicadores como el número de alumnos por profesor y de alumnos por grupos. Los valores medios de los tres ratios son:

Coste/alumno .....	33.156
Alumno/profesor .....	105
Alumno/grupo .....	90

En un trabajo posterior (“Financiación y costes de la enseñanza universitaria”, UIMP - 1988) Corugedo insiste en que la educación superior se encuentra “escasamente atendida presupuestariamente” y que la participación del gasto correspondiente respecto al PIB es muy baja en España. Apunta también el gran peso que significa el gasto en personal docente.

El coste por alumno al que nos hemos referido hasta aquí se basa en las cifras presupuestarias con las limitaciones que, como ya hemos apuntado, ello apareja. Sin embargo, como ponía de manifiesto el International Council for Educational Development el coste real por alumno se ve fuertemente afectado por tres factores (pág. 104).

- 1) La duración oficial de cinco o seis años de la mayoría de las carreras universitarias en contraste de los tres o cuatro años de la mayoría de los países de la OCDE.
- 2) La elevada tasa de repeticiones.
- 3) La elevada tasa de deserciones o abandonos sobre todo en el primer año.

En el mismo informe se señalaba que “por lo que nosotros sabemos, no se ha llevado a cabo ningún esfuerzo sistemático para calcular la cantidad de recursos universitarios totales absorbidos por cada uno de estos factores”.

Recientemente, sin embargo, se ha presentado en estas mismas aulas un trabajo sobre los aspectos aportados en su informe por el ICED (“Rendimiento y Equidad Social del Gasto Público Universitario. El caso de la Universidad Gallega”. J. Alvarez Carbacho) que arroja entre sus resultados los siguientes:

- a) La tasa de éxito promedia (% de alumnos que finalizan sus estudios y obtuvieron el título durante el período analizado —nueve años—) daba un porcentaje del 45 por 100 con una notable diferencia entre mujeres (56,8 por 100) y varones (34,3 por 100) y diferencias también según centros (tasas superiores en las Escuelas Universitarias no técnicas y algunas Facultades —Medicina y Geografía—).
- b) Continúan las carreras, después de los nueve años estudiados, porcentajes significativos de alumnos en Arquitectura, Medicina, Farmacia y Escuela Univesitaria de Estudios Empresariales.
- c) El mayor número de fracasos absolutos (porcentaje de abandonos en el período para la generación estudiada) se observa en las Escuelas Universitarias Técnicas, especialmente las Superiores.

- d) El rendimiento interno (relación entre el número de cursos/años empleados por la totalidad de los estudiantes con respecto al número de titulados efectivamente conseguidos) da una cifra media de 8,8 años para la Universidad con diferencias importantes, de nuevo según sexo y titulaciones.
- e) El cruce de los resultados anteriores con la estimación del coste de la actividad por alumno y centro nos aproximaría a una noción del coste por titulado que arroja un valor medio de 2.160.000 pesetas con una dispersión importante entre titulaciones muy caras como Arquitectura (18 M) y otras baratas como Geografía o EGB, siempre en términos relativos.
- f) En resumen, en opinión de Alvarez Corbacho, la rentabilidad social del Gasto Público empleado en la Universidad Gallega es reducida, lo que llevaría a reflexionar sobre otros campos relacionados con el que aquí nos ocupa como el de la eficacia de los otros niveles educativos, la calidad de la docencia, la regulación del tiempo de permanencia o la validez de las pruebas de acceso, entre otros.

### III. EL GASTO DE LAS UNIVERSIDADES: ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE SU COMPORTAMIENTO

Hemos elaborado los siguientes cuadros a partir de los datos de ejecución presupuestaria de una muestra de Universidades representativas de la actividad universitaria española durante el período 1983-1985\*.

Parece útil acudir a cifras de ejecución presupuestaria para acercarnos más a la realidad del gasto y del ingreso de la Universidad. Como puede verse en el cuadro n.º 4, las cifras del presupuesto inicial se ven notablemente incrementadas a lo largo del ejercicio llegando incluso a duplicarse en algunos casos. Por eso, hablaremos de derechos liquidados para referirnos a los ingresos presupuestarios así como de obligaciones contraídas o reconocidas para poner de manifiesto la materialización concreta del gasto.

En dicho cuadro destaca también la importancia de los remanentes que crecen en los años estudiados y representan entre el 15 y el 20 por 100 de

---

\* Los Estados de Gasto estudiados son los correspondientes a las Universidades siguientes: Alicante, Complutense, Oviedo, Salamanca, Santander, Santiago, Sevilla y Valladolid. La muestra incluye Universidades de diversos tamaños —según número de alumnos— con la intención de recoger una expresión de los supuestos más comunes en la Universidad española. Obviamente las diferencias entre una Universidad como la Complutense y otra como la de Santander son muy grandes por lo que los valores medios sólo tienen una intención de aproximación a los rasgos actuales de la Universidad.

Cuadro n.º 4  
**LIQUIDACION DE PRESUPUESTOS**  
**DATOS CONSOLIDADOS DE LAS OCHO UNIVERSIDADES**  
 (Resultados globales) \*

CONCEPTO	AÑOS				
	1983	1984	1985	1986	1987
Presupuesto inicial .....	16.081.833	30.121.124	34.638.192	39.086.296	
Presupuesto final.....	21.471.175	38.646.132	46.522.816	55.484.670	
Derechos liquidados 31/XII (1).....	24.301.674	40.325.696	48.072.017	57.320.023	
Obligaciones contraídas 31/XII (2) .....	20.405.146	34.475.097	40.363.388	47.148.782	
Remanente (3) .....	3.896.528	5.850.599	7.708.629	10.171.241	
% 3/1 .....	16,03	14,5	16,03	17,74	

Fuente: Estado-resumen de las operaciones realizadas en el año con aplicación al presupuesto corriente (Secretaría de Estado de Universidades) y elaboración propia.

\* Cifras en miles de pesetas corrientes.

los derechos liquidados cada año. Como se comprueba en las cifras del cuadro y en las correspondientes a cada una de las Universidades estudiadas, se produce un aumento generalizado de la recaudación respecto a las previsiones presupuestarias mientras que no llega a agotarse el crédito presupuestario autorizado para gasto.

Como es bien sabido, las dos fuentes principales de generación de remanentes en el estado del gasto son los capítulos 1.º y 6.º, es decir, remuneración del personal e inversiones y más específicamente el gasto en investigación.

La imagen de una Universidad con remanentes crecientes provoca un cuestionamiento de la capacidad de administración y gestión de los recursos disponibles. Para un empresario, y eso ocurre con frecuencia en el marco de los Consejos Sociales, resulta extravagante comprobar las carencias de todo tipo en las Universidades y al mismo tiempo, la incapacidad de gasto que éstas manifiestan.

Sin ánimo de justificar el problema de gestión que a nuestro juicio existe, no hay que olvidar, sin embargo, la rigidez de la ejecución del presupuesto que dificulta el manejo flexible de los fondos y el hecho bien conocido de que una parte importante de los remanentes tiene el carácter de específico, referido a gasto comprometido y, en consecuencia, de imposible asignación a otros menesteres.

Con objeto de determinar la cuantía de los remanentes específicos hemos procedido a elaborar el cuadro n.º 5 en el que se puede observar cómo el remanente específico para las Universidades estudiadas se sitúa en el período en torno al 50 por 100 y hay que hacer constar que en nuestros cálculos no hemos incluido el capítulo 7.º de gasto. Aunque existen desviaciones importantes en algunos años, se puede comprobar la existencia de remanentes específicos similares en las ocho Universidades de la muestra. No obstante, la evolución creciente de los remanentes totales estaría poniendo de manifiesto un problema de gestión que las Universidades deben plantearse.

En el cuadro n.º 6 recogemos la evolución de los capítulos de gasto de las ocho Universidades en el período estudiado. Con excepción del primer año el gasto en personal representa un porcentaje superior al 70 por 100. El intenso cambio de 1984 se explica por el trasvase a las Universidades de las nóminas de los funcionarios e interinos —incluso en situación de comisión de servicios— hasta entonces incluidos en los Presupuestos Generales del Estado.

El gran peso de personal es uno de los problemas más serios de la Universidad por cuanto apenas queda margen para que dicho personal

Cuadro n.º 5  
**DETERMINACION DE REMANENTE ESPECIFICO**

CONCEPTOS		AÑOS				
		1983	1984	1985	1986	1987
INVERSIONES DE GASTO	Crédito presupuestario (1) .....	4.001.802	4.990.470	6.516.223	8.821.546	
	Obligaciones contraídas (2)	2.215.780	2.456.013	3.315.376	4.583.963	
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL (Ingresos)	Liquidadas (3) .....	2.142.459	2.536.966	3.053.444	3.963.400	
	Presupuestadas (4) .....	1.916.976	2.402.805	2.418.509	3.542.325	
REMANENTE ESPECIFICO (1 - 2) + (3 - 4) = (5) .....		2.011.505	2.668.618	3.695.782	4.658.658	
REMANENTE TOTAL (6) .....		3.896.528	5.850.599	7.708.629	10.171.241	
% (5) / (6) .....		51,6	45,6	47,9	45,8	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de *Estado-resumen de las operaciones...*  
 (Secretaría de Estado de Universidades).



Cuadro n.º 6

**EVOLUCION DE LOS CAPITULOS DE GASTOS \*  
CONSOLIDADOS DE LAS OCHO UNIVERSIDADES**

CAPITULOS \ AÑOS	1983**			1984			1985			1986			1987		
	Valor absoluto	% s/total	Δ %	Valor absoluto	% s/total	Δ %	Valor absoluto	% s/total	Δ %	Valor absoluto	% s/total	Δ %	Valor absoluto	% s/total	Δ %
Remuneración personal .....	13.681.140	67,0	—	26.519.841	76,9	93,8	30.471.748	75,5	14,9	33.951.244	72,1	11,4			
Compra de bienes corr. y servicios ....	4.345.869	21,3	—	5.325.540	15,4	22,5	6.368.978	15,8	19,6	8.101.516	17,2	27,2			
Intereses .....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			
Transferencias corrientes .....	58.998	0,0	—	133.877	0,0	126,9	165.651	0,0	23,7	224.624	0,0	35,6			
Inversiones reales .....	2.251.381	11,0	—	2.456.017	7,2	9,0	3.315.378	8,2	34,9	4.576.966	9,7	38,0			
Transferencias de capital .....	49.832	0,0	—	16.041	0,0	—	6.863	0,0	—	202.694	0,0	—			
Variación activos financieros .....	18.038	0,0	—	23.783	0,0	—	34.770	0,0	—	34.307	0,0	—			
Variación pasivos financieros .....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			
Total obligaciones contraídas .....	20.405.258	100	—	34.475.099	100	68,9	40.362.888	100	17,0	47.091.351	100	16,6			

Fuente: Estado-resumen de las operaciones realizadas en el año con aplicación al presupuesto corriente y elaboración propia (Secretaría de Estado de Universidades).

\* Cifras en miles de pesetas corrientes.

\*\* De 1 de enero de 1983 a 1 de abril de 1984.

pueda contar con los medios e instrumentos mínimos para realizar su actividad. Si añadimos además los problemas retributivos a los que luego haremos mención, el margen de maniobra del profesorado —componente principal de la nómina de cada Universidad— para mejorar la calidad de su práctica académica se ve extraordinariamente reducido.

El segundo capítulo en importancia es el 2.º, Gasto Corriente en Bienes y Servicios, que representa en el cuadro n.º 6 un porcentaje situado entre el 15 y el 20 por 100. Como bien saben quienes se dedican a tareas de gestión universitarias, es aquí donde se plantean más intensamente los problemas de falta de recursos. Se trata de un capítulo crónicamente deficitario en sentido económico porque muchas de las necesidades que habrían de quedar resueltas con cargo a los conceptos incluidos en el capítulo segundo son manifiestamente insatisfechas.

En el cuadro n.º 7 se incluyen datos de los principales artículos de gasto pertenecientes al capítulo 2.º por Universidades para 1986. El artículo fundamental es el 2.2, “Material, Suministros y Otros” que incluye conceptos como material de oficina (mobiliario, prensa, libros, material informático...); suministros (agua, gas, energía eléctrica, combustible); comunicaciones; transportes (no de personal...); primas seguro; tributos; gastos diversos (atenciones protocolarias y representativas, publicidad y propaganda, jurídicos, reuniones y conferencias, etc.) y trabajos realizados por otras empresas.

El segundo artículo en importancia es el 2.1, reparación y conservación (alrededor del 10 por 100 del gasto contraído total) y, a cierta distancia, el 2.3, indemnización por razón del servicio, y el 2.0, arrendamientos.

Los intentos de descentralizar el gasto entre centros y departamentos universitarios se llevan a cabo a partir de este capítulo (aunque se han producido aproximaciones presupuestarias con otros capítulos) y constituyen, como es bien conocido, fuentes de problemas continuos ante la presión de los diversos centros y la escasez de los fondos repartibles, con frecuencia una parte de los remanentes se destinan a aumentar los recursos necesarios para las insuficiencias presupuestarias del capítulo 2.º

En relación al capítulo 6.º del Presupuesto, en el cuadro n.º 6 puede observarse una tendencia alcista hasta significar el 9 por 100 del gasto total el último año de la serie. Aquí, las comparaciones tienen un valor mucho menor por los diferentes conceptos contemplados, y los diversos plazos de ejecución de este tipo de gastos respecto al de naturaleza corriente. No obstante, a la luz de las carencias de infraestructura de la Universidad, las cifras destinadas a la inversión son aún muy modestas. Sólo recientemente se ha abordado este objetivo con mayor ambición a través de los Planes Trienales de Inversión.

Cuadro n.º 7

## DESGLOSE CAPITULO 2.º DE LOS PRESUPUESTOS 1986

Artículos	Universidad							
	Alicante	Complutense	Oviedo	Salamanca	Santander	Santiago	Sevilla	Valladolid
CAPITULO 2.º .....	299.632 (100)	2.527.624 (100)	795.832 (100)	784.565 (100)	307.875 (100)	1.781.121 (100)	1.197.071 (100)	815.923 (100)
2.0. Arrendamiento .....	— —	99.706 (3,9)	13.113 (1,6)	5.923 (0,7)	— —	18.036 (1,0)	— —	4.659 (0,6)
2.1. Reparación y conservación .....	37.962 (12,6)	259.242 (10,2)	96.327 (12,1)	69.493 (8,8)	21.329 (6,9)	234.957 (13,2)	282.114 (19,0)	81.535 (10,0)
2.2. Material, suministros y otros .....	255.107 (85,1)	2.154.091 (85,2)	609.860 (76,6)	660.710 (84,2)	279.306 (90,7)	1.383.898 (77,7)	901.397 (75,3)	683.069 (83,7)
2.3. Indemnización por razón del servicio .....	6.562 (2,2)	14.585 (0,0)	76.532 (9,6)	48.438 (6,2)	5.055 (1,6)	128.080 (7,2)	56.164 (4,7)	46.660 (5,7)
2.4. Servicios nuevos .....	—	—	—	—	2.185 (0,0)	12.150 (0,7)	8.395 (0,7)	—

Fuente: Elaboración propia sobre datos de *Estado-resumen de las operaciones...* (Secretaría de Universidades).

Para finalizar, hemos elaborado el cuadro n.º 8 para comparar el gasto por alumno en las Universidades de la muestra. Las dos principales conclusiones que se desprenden de dicho cuadro son, por un lado, que el gasto medio coincide con los resultados de los estudios antes comentados; por otro, que existe una cierta correlación negativa entre el número de alumnos y el *ratio* gasto corriente por alumno. Las Universidades mayores arrojan indicadores inferiores y al contrario, como por otra parte era de esperar ante el enorme crecimiento de la matrícula en algunas Universidades, y la relativa rigidez de las cifras de gasto. Existe una serie de costes fijos, independientes del volumen de actividad que, lógicamente, representan mayor proporción para las Universidades menores. Otros costes, además, crecen menos que proporcionalmente al volumen de actividad, por existir economías de escala.

Cuadro n.º 8

**GASTO EFECTIVO POR ALUMNO EN 1986**

Universidades	Conceptos	1986 G. corr. (1 y 2)	1985-86 Alumnos	1985-86 Gasto/Alumno
Alicante .....		1.723.191,2	9.189	187.527,6
Complutense .....		14.327.630,1	107.600	133.156,4
Oviedo .....		3.959.841,0	24.738	160.071,1
Salamanca .....		3.941.567,0	20.558	191.729,1
Santander .....		1.707.179,1	8.529	200.161,7
Santiago .....		6.042.200,5	40.857	147.886,5
Sevilla .....		6.196.104,2	39.536	156.720,5
Valladolid .....		4.155.046,8	27.175	152.899,6
Valores medios .....		5.256.595	34.773	151.169

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de *Estado-Resumen de las...* y Secretaría General del Consejo de Universidad.

## B) PRINCIPALES PROBLEMAS DE GESTION

### IV. PERSONAL DOCENTE E INVESTIGADOR

Nos parece evidente que la condición necesaria, aunque no siempre suficiente, para que una Universidad goce de prestigio en el mundo científico es la calidad de su profesorado. Dado el encuadre de la ponencia no vamos a entrar en múltiples problemas relacionados con el mismo, de vital importancia (como formación, selección, control, etc.), sino que nos centraremos exclusivamente en los que guardan relación con la gestión presupuestaria.

Dentro de ellos destacan fundamentalmente dos: la dotación global de presupuestos para plantilla y su distribución por una parte; el sistema retributivo por otro.

Como es sabido el capítulo 1.<sup>o</sup> del presupuesto, referente al Personal tanto Docente como de Administración y Servicios, no goza de la misma autonomía que pueda existir en los restantes. Quiere esto decir que las Universidades han de partir de un techo presupuestario que les viene dado, formalmente por la Secretaría de Estado de Universidades. En este apartado se realizó el primer intento de objetivación para el reparto de los fondos disponibles entre las distintas Universidades, a través del conocido Documento 3. No entraremos en la cuantía total de los créditos previstos: es obvio que a todos (incluso, probablemente, a la Secretaría de Estado) nos parecen insuficientes, pero ya hemos hecho referencia a este tema globalmente en el análisis general de los datos.

El citado Documento 3 nos parece digno de aplauso en su contenido por las siguientes razones:

- Supone una referencia a parámetros objetivos que rompe con la arbitrariedad, tan frecuente en otras épocas, y acentúa la independencia de las Universidades. Ya no necesitan ser “fieles” al Poder Central para recibir más o menos recursos,
- Supone, también, una proyección a medio plazo que permite una mínima planificación autónoma a las Universidades, escalonando según sus necesidades y prioridades la utilización de los recursos previstos.
- Los índices utilizados, aunque siempre puedan ser susceptibles de críticas o matizaciones, son rigurosos y sensatos, mezclándose correctamente el deber ser con el necesario realismo de fidelidad a la situación existente. El más polémico de todos los índices ha sido el de la experimentalidad.

Una primera crítica, de carácter general, haría referencia a la relativa indefinición en la que queda la adaptación a las variaciones que vayan produciéndose a lo largo del período considerado. Es cierto que se habla de modificaciones en función de la introducción de nuevas enseñanzas y de incrementos en el número de alumnos, pero sería bueno especificar en mayor medida como se materializan esas modificaciones, deseablemente de forma más automática.

Una segunda crítica puede hacerse a la escasa ponderación del factor investigación, que apenas si se tiene en cuenta a través de la experimentabilidad, pero que supone una cierta marginación de este aspecto en las materias no calificadas como tales precisamente las que en muchos casos tienen mayor carga docente. El fenómeno es especialmente sangrante en lo que respecta al Tercer Ciclo donde el 5 por 100 de incremento en la dotación presupuestaria resulta a todas luces ridículo, especialmente en Universidades pequeñas. En ellas, resulta difícil aspirar a cumplir no ya el espíritu sino la misma letra de la reforma que se ha pretendido en ese nivel de enseñanza. En nuestra opinión, debería flexibilizarse la posibilidad de contratación de profesorado específico (asociado o invitado) para tareas de investigación o doctorado, aunque fuere a través de fondos propios de las Universidades. Más de un Departamento podría conseguir patrocinadores que financiaran esos posibles “fichajes” para programas concretos.

Por último, ya más concretamente, el sistema general previsto ha dejado fuera a la UNED. Evidentemente, sus peculiaridades obligan a aplicar criterios distintos a los seguidos con las Universidades convencionales, pero ello no debe evitar que se diseñe un sistema igualmente objetivo y no aleatorio como el que, en el fondo, ahora se le está aplicando.

Ahora bien, este sistema de reparto interuniversitario exige su posterior concreción en cada Universidad. Dentro de ellas aparece, frecuentemente, un problema de grandes desequilibrios, pues mientras hay Departamentos en situación precaria, otros tienen dotaciones muy “generosas”, con *ratios* profesor/alumno perfectamente comparables con Universidades extranjeras de élite. Teóricamente, el equilibrio interno exigiría una política redistributiva en favor de los peor dotados, paralizando las dotaciones de los privilegiados, incluso amortizando plazas vacantes. El tema no es sencillo, sin embargo, porque en algunos casos ello puede significar un grave obstáculo para la carrera docente de personas valiosas que encontrarían repentinamente cerrada una puerta que creían abierta. Deberá ponderarse en cada caso la existencia o no de tales candidatos y el prestigio que esa concreta rama de la doctrina y la investigación tiene en esa Universidad por si estuviese justificada la flexibilización de la regla general.

En todo caso, resulta absolutamente imprescindible que todas y cada una de las Universidades elaboren su propio Documento 3 de distribución

interna de plantillas, porque las mismas ventajas que se han señalado para el general son perfectamente válidas para el reparto dentro de cada Universidad. Aunque algunas lo han hecho o están en trámites de hacerlo, muchas otras siguen utilizando criterios “intuitivos”, por utilizar una palabra sin carga peyorativa, que siempre acarrearán acusaciones de arbitrariedad, amiguismos, etc., por parte de quienes se consideran perjudicados.

En línea con lo que se insinuaba más arriba, esta deseable objetividad no debe estar reñida con opciones valorativas (siempre que sean públicas, perfectamente legítimas), favorables a determinados Departamentos punteros dentro de la Universidad, que por su prestigio o por el deseo de ésta de potenciar determinadas líneas de investigación o docencia, merezcan un trato privilegiado.

El tema de las retribuciones es, no hace falta subrayarlo, de capital importancia. Todas las Universidades están sufriendo una importante sangría de muchos de sus mejores profesores e investigadores. Especialmente en determinadas áreas, en las que resulta ya difícil encontrar profesorado con dedicación a tiempo completo y empiezan a escasear vocaciones de peso y valía. Una aplicación estricta del sistema de incompatibilidades, con resultados a veces incoherentes, sin el paralelo reconocimiento retributivo, hacen difícil romper ese proceso.

Recientemente se ha puesto sobre la mesa una reflexión de la propia Secretaría de Estado sobre el tema que destaca uno de los puntos más evidentes que falla en el actual sistema: el estancamiento retributivo que supone el acceso al cuerpo docente, dentro del cual no existe incentivo ni posibilidad de promoción. La excepcionalidad abierta a través de los Consejos Sociales es difusa y de difícil aplicación. También encontrará problemas de aplicación el sistema de promoción por méritos que se apunta en el documento citado de la Secretaría de Estado.

Puede parecer polémica la afirmación, pero no es probable que se encuentre una solución efectiva mientras no exista el valor para romper con la homogeneidad funcional. La equidad exige, según los viejos manuales, el trato igual a los iguales y desigual a los desiguales. La LRU apuesta por un sistema de competencia, que se agudizará si aparecen Universidades privadas. En ese contexto, o se encuentran fórmulas de retribución competitiva, o la enseñanza en la Universidad Pública de determinadas disciplinas y ramas corre peligro de caer en la mediocridad. La máxima flexibilización de la vía abierta por el artículo 11 de la LRU puede ser un paso importante en esa dirección.

## V. PERSONAL DE ADMINISTRACION Y SERVICIOS

En el caso del Personal de Administración y Servicios encontramos algunas similitudes con lo que acaba de verse para el personal docente. También aquí existe un techo presupuestario prefijado, un sistema retributivo regulado (aunque con más matices) desde el exterior y un intento de objetivación muy reciente a medio plazo a través del llamado “Documento 92”. Sin embargo, las diferencias entre este caso y el del personal docente son importantes.

En primer lugar, como regla general, no subrayaríamos aquí tanto el problema de la mayor o menor dotación, cuanto el de la organización y gestión. En nuestra opinión, el más grave defecto de las Universidades españolas (y perdónese siempre la generalización) es la carencia de sistemas racionales de trabajo y organización. En los planes plurianuales debería integrarse como objetivo prioritario una racionalización de los procedimientos de gestión, con mecanización de servicios, delimitación de funciones, responsabilidades y dependencias... que harían innecesario buena parte de los esfuerzos que hoy se dedican a tareas mecánicas, repetitivas y artesanales. Una buena organización permitiría la reasignación de recursos humanos en favor de un mejor cumplimiento tanto de las tareas que ahora se realizan como de algunas otras que teóricamente no pueden hacerse por falta de medios, especialmente personales\*.

El sistema retributivo de los Funcionarios de Administración y Servicios fue fijado por la polémica Ley 30, recientemente retocada para adaptarse a los criterios del Tribunal Constitucional, aprovechándose la ocasión para introducir una plausible mayor flexibilidad. La adaptación a cada Universidad se está realizando a través de los catálogos o relaciones de puestos de trabajo.

Tales relaciones son un primer instrumento importante para la racionalización a que se ha hecho referencia. Para algunas Universidades está significando incluso la oportunidad de realizar un censo de su personal. Las presiones para su rápida materialización, por parte fundamentalmente de los trabajadores y sus representantes sindicales, no han permitido una reflexión previa, conjunta de todas las Universidades, suficiente para evitar los efectos competitivos que la sucesiva aprobación está teniendo en las

---

\* El Documento 92 admitiría los mismos comentarios que se han hecho para el Documento 3, si bien aquí la referencia a la UNED debe subrayarse especialmente. En la medida en que la comparación básica se efectúa con personal docente, que esta Universidad tiene en menor proporción, la práctica ha llevado a que se le reconozca también una menor dotación para Personal de Administración y Servicios, siendo así que es la que requiere de mayor apoyo burocrático y técnico, por su peculiar forma de enseñanza. Ha quedado fuera del Documento 92, pero en su análisis específico deberá tenerse muy en cuenta su precaria situación de partida.



negociaciones individualizadas. Cualquier mejora específica que consiguen en una Universidad se convierte en reivindicación automática en las restantes. Se sobreentiende la cláusula típica de los convenios internacionales de “nación más favorecida”.

Todo ello está suponiendo una cierta pérdida de la potencial eficacia que el proceso de catalogación propiciaba teóricamente, pero, en cualquier caso, significan un importante punto de partida.

Una reflexión específica merece el concepto retributivo de “productividad”, en nuestra opinión, uno de los esfuerzos más importantes para introducir criterios de eficacia e incentivos empresariales en la gestión de personal de las Administraciones Públicas. Suele ocurrir que estos intentos se frustran sobre el papel y la realidad se conforma con seguir la letra, pero no el espíritu de la norma. El complemento de productividad alcanzará su eficacia en la medida en que se ligue realmente a ese concepto, es decir, que retribuya efectivamente un buen funcionamiento de los servicios.

Los sindicatos suelen mostrarse reacios a cualquier intento en ese sentido, defendiendo criterios de reparto más o menos lineal, en cualquier caso general e incondicionado. Probablemente, pesa el temor de arbitrariedades, a repartos en función de “filias” y “fobias” y no en función del rendimiento real. La solución debe encontrarse a través de sistemas que, sin merma de la objetividad y el automatismo, permitan incentivar efectivamente el rendimiento frente a la rutina.

Con carácter general, ello significaría la necesidad de fijar previamente criterios objetivos de productividad (lo cual no es siempre fácil), marcándose unos mínimos como condición necesaria para tener derecho al plus de productividad y, según los casos, porcentajes escalonados de cumplimiento. Parece preferible fijar los objetivos y los consiguientes derechos por colectivos (negociados, por ejemplo), antes que individualizadamente.

Otro mecanismo, ensayado con éxito en algunas empresas, es repartir el plus que corresponda proporcionalmente a las horas efectivamente trabajadas. La experiencia muestra que propicia una reducción significativa del absentismo laboral.

Por último, otra idea ahora muy de moda, podría reservarse algún incentivo (bien en productividad, bien en baremos para concursos, si no en ambos) a la creatividad. Muchas veces quienes están en las tareas cotidianas son los primeros en conocer las disfuncionalidades, los sistemas poco operativos, las soluciones alternativas. Podría resultar extremadamente útil incentivar la aportación de ideas para mejorar el funcionamiento de los servicios: no sólo porque se irían incorporando mejoras sino también porque el propio funcionario encuentra una motivación distinta para aquello

que hace, amén de permitir descubrir mejor aquéllos con mayor capacidad e iniciativa.

Esto último entra en relación con otro problema que se da frecuentemente en la gestión de personal en la Administración Pública en general y en las Universidades en particular: la rigidez de las plantillas. Existe una fuerte tendencia, con gran presión sindical, al concurso objetivo como forma de adscripción a puestos y niveles, considerándose intocable al funcionario que consigue un puesto concreto. Contra la arbitrariedad ello es digno de aplauso. Pero frecuentemente provoca disfuncionalidades graves, bien porque en puestos importantes se encuentra una persona no suficientemente idónea, bien porque las necesidades del servicio pueden aconsejar desplazamientos de personal de unos a otros lugares.

Las situaciones en este ámbito son muy diferentes (hay Universidades en las que el problema es inexistente... al menos por ahora), pero conviene dejar abierta una puerta a la flexibilidad. En concreto, para todos los puestos de jefatura de servicio y superiores, como mínimo, cualquier concurso debe dejar una parte de la evaluación al juicio discrecional de los responsables de la Universidad. Si un Rector, quizá más propiamente un gerente, no tiene confianza en los principales responsables de la gestión difícilmente se conseguirá un funcionamiento de ésta satisfactorio.

Se observa una tendencia a la reducción del personal contratado en régimen laboral, dándose preferencia al funcionariado siempre que existe posibilidad de cubrir por esa vía las diversas plazas. Los criterios del Tribunal Constitucional y Función Pública son coincidentes con las mayores garantías de objetividad en la selección y una, teórica al menos, mayor vinculación del personal con su Universidad.

Dos problemas fundamentales querríamos destacar en este apartado. En primer lugar, la dificultad de encontrar buenos profesionales en algunos campos (la informática es el ejemplo más notorio) dado que las retribuciones del mercado son muy elevadas en comparación con las que habitualmente rigen en la Universidad. Por ello es absolutamente imprescindible recurrir a fórmulas extraordinarias (como los contratos de alta dirección) para poder contar con esos profesionales. Creemos que en puestos clave cualquier intento de ahorrar gastos acaba resultando mucho más caro.

(Si se nos permite el paréntesis, lo anterior sería especialmente aplicable para el puesto de gerente. Desgraciadamente, parece que el Tribunal Constitucional no considera aceptable esa alternativa).

Un segundo aspecto haría referencia a los trabajadores contratados temporalmente, especialmente para apoyo a proyectos de investigación. La vía abierta por el artículo 11 de la LRU queda en buena medida frustrada si

no se permite a las Universidades contratar, con los fondos propios conseguidos para ello, personal específico de apoyo a los proyectos que se van generando. Sería, sin duda, una importante vía para potenciar la contratación y eficacia de muchos de ellos.

## VI. COMPRAS DE BIENES Y SERVICIOS

Frente a la rigidez presupuestaria del capítulo primero, las compras de bienes y servicios ofrecen un margen mayor a la discrecionalidad y al ejercicio de la autonomía universitaria. Ello es especialmente cierto para las compras corrientes pues las inversiones, todavía, dependen en buena medida del Ministerio de Educación. El plan trienal recientemente pactado ofrece un marco objetivo correcto a partir del cual las Universidades podrán evaluar necesidades suplementarias y buscar la financiación adicional que para ello necesiten. La experiencia muestra que si los proyectos son serios no resulta difícil encontrar patrocinador que, a través de convenios específicos, aporte fondos para los mismos.

Las deficiencias en infraestructura de nuevas Universidades son evidentes y es probablemente en este campo donde más se necesita compensar un retraso acumulado que está lastrando muchos de los esfuerzos por sacar a la Universidad española de su situación actual. Sin embargo, tendremos que conformarnos aquí con esta llamada de atención “a quien corresponda”, centrándonos fundamentalmente en el capítulo segundo, en la compra de bienes y servicios por cuenta corriente.

La primera reflexión ha de hacerse a partir de un dato aparentemente contradictorio. Por una parte, lo hemos visto en epígrafes anteriores, el presupuesto de las Universidades se destina fundamentalmente al pago de personal, que absorbe en torno al 70 por 100 de los ya escasos recursos, mientras que sólo un 20 por 100 puede destinarse a suministros de bienes y servicios. En otras palabras, que los medios son exageradamente escasos.

Pero por otra parte, hemos visto también que el fenómeno más frecuente en las Universidades es que se cierre el ejercicio presupuestario con importantes remanentes. Es decir, que se ha gastado no ya el total de ingresos (que frecuentemente superan las previsiones presupuestarias), sino bastante menos de lo presupuestado, especialmente en el capítulo de inversiones.

En nuestra opinión, ello está evidenciando dos fenómenos paralelos:

- Primero, graves defectos de gestión: la estructura administrativa no está propiciando un uso adecuado a los recursos.

- Segundo, una atonía de la propia comunidad docente que, bien por falta de iniciativa, bien por inercia fatalista, bien por ambas razones, no muestra interés o imaginación suficiente para utilizar a fondo los pocos medios de que dispone.

Veamos un poco más despacio estos dos aspectos.

Respecto a los fallos de gestión, el más llamativo es el difícil entramado burocrático que se interpone entre una decisión de gasto y la correspondiente materialización del suministro o servicio y su pago.

Conviene subrayar aquí el salto cualitativo que ha posibilitado la Ley de Reforma Universitaria al reconocer autonomía financiera a las Universidades y sustituir la convencional Intervención del gasto por un sistema de auditoría interna. Aunque algunas Universidades (o algunos auditores) no han asimilado el importantísimo cambio de mentalidad que ello supone, cabe esperar que en pocos años se generalice un sistema mucho más ágil y flexible de funcionamiento en este campo.

No obstante, la normativa administrativa está tejida de tal manera que resulta difícil evitar que el funcionario medio se aferre a la letra del control en vez de al fondo. Así, la sucesiva necesidad de firmas se convierte en un rosario de trámites burocráticos en el que, como regla general, ninguno de los firmantes sabe muy bien qué firma, para qué sirve el gasto, quién lo decidió, si existían alternativas mejores, si se recibió de conformidad... Así, la exigencia de tres presupuestos, encaminada a elegir entre diversas alternativas, se convierte en un requisito formal que retrasa la tramitación de un expediente... a la espera de que el correspondiente proveedor aporte dos presupuestos, falsos, por supuesto, que “vistan” la decisión directa... Así, cualquier propuesta que no coincida con las decisiones habituales de gasto, se convierte en un peregrinar de despacho en despacho a la búsqueda de una respuesta, simplemente, de cómo poder comprar o hacer algo “nuevo” o diferente... De esta forma, el control de gasto se centra en comprobar si se han guardado todas las formalidades jurídicas, con escaso interés por verificar si, por ejemplo, se está comprando el bien en cuestión a precios que duplican los habituales del mercado.

Quienes hayan tenido experiencias, como docentes, en ese sentido, se habrán desesperado ante la muralla burocrática que, de principio suele afirmar que no es posible realizar lo que uno pretende. Quienes hayan tenido responsabilidades de gestión en este campo se habrán desesperado ante la dificultad para cambiar mentalidades y procesos como los descritos.

Pero, sin duda, cualquier intento de racionalizar la gestión de la Universidad y optimizar sus recursos pasa por el doloroso esfuerzo de conseguir que un párrafo como el relatado poco más arriba no pueda referirse a

nuestra realidad. La reiterada referencia a la necesidad de mejorar las deficiencias gerenciales de la Universidad española apuntan en ese sentido.

Un vicio importante que durante muchos años se ha vivido en nuestras Universidades (y no tenemos que decir que sigue vigente en algunas) es el de las dotaciones rígidas a los centros docentes. Los escasísimos recursos que se “cedían” a los Departamentos estaban referidos a conceptos determinados: así, se otorgaban unos fondos para libros, otros para fotocopias, etc. (aunque no falten muchos conceptos por enumerar). Y así, nos encontrábamos con Departamentos que apenas gastaban una parte mínima de su crédito para los fines “oficiales”, pero no podían destinarlos a otros fines como organizar o asistir a Congresos, mejorar laboratorios, etc.

El peso fundamental que la Ley de Reforma asigna a los Departamentos sólo tendrá virtualidad cuando se permita que los mismos asuman sus responsabilidades en el plano presupuestario. Para ello, algunas Universidades han iniciado un proceso de descentralización presupuestaria por el cual, por una parte, se asigna una cifra global a cada Departamento (en función del número de alumnos, profesorado, dedicación de éste, experimentalidad, etc.) que se complementa con dotaciones adicionales que buscan estimular determinados comportamientos de los mismos (por ejemplo, por cursos de doctorado o tesis doctorales leídas, por contratos de artículo 11 conseguidos, etc.).

Una vez cuantificada la cifra de gasto asignado a cada Departamento, éste es libre de decidir el destino que quiere para este fondo. Así, uno pondrá el acento en compra de libros o suscripciones a revistas, el otro en formación de becarios, aquél en inversiones de infraestructura de laboratorios... No sólo eso sino que, además, en la medida de lo posible, se permite igualmente una cierta capacidad descentralizada de pago, de forma que en buen número de casos una necesidad de un docente puede materializarse instantáneamente sin la desesperante espera burocrática que se mencionó anteriormente.

Evidentemente, este cambio exige un cierto tiempo, no sólo para que el diseño global funcione adecuadamente, sin merma del control general del gasto, sino también para que los propios docentes se hagan a la idea de que la muralla ha caído y que ya no cabe imputar a la burocracia las deficiencias que se observen porque es la propia imaginación la que debe asumir el reto de aportar ideas, de utilizar esos recursos.

El esfuerzo merecerá la pena, como ya la está mereciendo para aquellos Departamentos que se han lanzado a fondo por esta vía que se les ha abierto.

No es menos cierto que en los primeros pasos en esta línea se observa como la mayoría de los Departamentos no utilizan esos fondos y son los

primeros responsables del fuerte excedente a que antes se hizo referencia. En muchos casos puede parecer fenómeno preocupante, pero pensemos que es sólo un escepticismo inicial. En cualquier caso, no es malo que en el reparto de fondos se prime a los Departamentos más activos (en vez de aplicar cantidades uniformemente repartidas), porque ello servirá de incentivo general.

Todas estas reflexiones podrían aplicarse, *mutatis mutandis*, a la necesaria objetivación que debe buscarse para las transferencias presupuestarias a las Universidades por el capítulo segundo. Hasta ahora, ha primado en exceso la inercia, el puro crecimiento automático sobre la dotación del año anterior, corregida parcialmente por los gerentes para los fondos adicionales de que pudiera disponerse en cada ejercicio económico.

En nuestra opinión, es obvio que una parte de esa transferencia guarda relación con el *campus* o espacios que debe mantener una Universidad. Una forma de evaluar objetivamente esas necesidades sería la dotación de una transferencia para amortización de los activos que, tras la LRU, han quedado adscritos a las Universidades. En la medida en que se ha exigido un balance a todas ellas el cálculo es sencillo. Por otra parte, se estimula a aquéllas a ser conscientes de que buena parte de esos activos necesitarán su reposición y mantenimiento, que ello exige la dotación preventiva de fondos destinados a tal fin y que no podrán recurrir a los Presupuestos Generales del Estado cuando sus instalaciones queden anticuadas u obsoletas.

Pero esa transferencia ni puede cubrir solamente ese aspecto ni puede caer en el error de la igualdad de trato. Como antes decíamos, tiene que existir un factor de estímulo que “*premie*” a las Universidades más activas, coherentemente con el principio de competencia que intenta consolidar el modelo de la LRU. A modo de ejemplo, aunque podrían imaginarse otros criterios, se nos ocurre proponer que la subvención por capítulo 2.<sup>o</sup> guarde relación con los ingresos propios de la Universidad: en ellos se reflejará el número de alumnos (ingresos por tasas), pero también, y de forma creciente, los ingresos que pueda conseguir a través de su propio dinamismo (cursos de postgrado, ventas de patentes y otros bienes, contratos de investigación, convenios...).

Pero todo ello solamente cuajará si las Universidades asumen definitivamente todas las consecuencias implícitas en la autonomía financiera. Tal objetivo exige una reflexión en profundidad de la Comunidad Universitaria que puede y debe encontrar su cauce natural en la discusión, elaboración y seguimiento de la programación plurianual.

Es éste un instrumento capital en el modelo de gestión que preconizamos para la Universidad que, lógicamente, sólo ha empezado a ser esboza-

do por algunas Universidades. Cuando se sale de la prehistoria no se puede aspirar de golpe a un modelo siglo XXI. Pero debe asumirse como objetivo urgente la generalización de un programa plurianual, muy deficiente sin duda en sus primeros intentos, pero absolutamente imprescindible para conseguir poco a poco una Universidad mejor gestionada, unos objetivos progresivamente clarificados, una relación óptima, en suma, entre costes y beneficios.





**COSTE Y FINANCIACION  
DE LOS SERVICIOS  
UNIVERSITARIOS**

MARTI PARELLADA SABATA  
Vicerrector de la Universidad de Barcelona



## **COSTE Y FINANCIACION DE LOS SERVICIOS UNIVERSITARIOS**

MARTI PARELLADA SABATA

En primer lugar quisiera agradecer al Consejo de Universidades el que me haya invitado para exponer algunas reflexiones sobre la problemática de la financiación universitaria las cuales con seguridad, se deben en buena parte a mi experiencia personal como vicerrector de Economía de la Universidad de Barcelona. En cualquier caso espero que puedan facilitar el debate entre los asistentes a este Seminario.

Ante todo he de decir que comparto la opinión de aquellos que señalan que se ha hecho un importante esfuerzo de financiación con respecto a la Universidad. Según los datos elaborados por la Secretaría General del Consejo de Universidades, la financiación por el Estado de las operaciones corrientes de las Universidades, ha pasado de 51.020 millones de pesetas en el año 1982 a 110.191 millones de pesetas en el año 1986: es decir, ha experimentado un incremento en términos corrientes de un 116 por 100. Asimismo si en lugar de tomar como referencia la subvención del Estado a las Universidades tomamos como referencia el conjunto de recursos totales de las Universidades es decir incorporando, fundamentalmente, el peso de las tasas, podemos ver que se ha pasado de un total de 74.256 millones de pesetas en el año 1982 a 142.310 millones de pesetas en el año 1986, es decir un incremento en este cuatrienio de cerca de un 100 por 100. El efecto de este esfuerzo es que se ha pasado de un peso de los gastos en educación superior del 0,29 por 100 del PNB español al 0,38 por 100 en el período 1980-1986, lo que sin duda acerca el comportamiento español al de los principales países desarrollados. Sin embargo, este comportamiento se tiene que situar en un contexto en el que predomina el aumento muy elevado de la población estudiantil universitaria que ha pasado de 358.000 estudiantes en el año 1972 a cerca de 900.000 en el año 1986 y que se estima ha sido debido, en un porcentaje aproximado al 20 por 100, al aumento demográfico y el resto al aumento de la tasa de escolarización.

Este hecho provoca que el gasto público en enseñanza universitaria por estudiante a precios constantes se sitúe en el año 85 a pesar del esfuerzo señalado, y según los datos de la tesis doctoral de J. Ginés, en un nivel un 30 por 100 inferior al existente en el año 1972.

En cualquier caso y a pesar de la mejora señalada, aún se está lejos de alcanzar el nivel de la gran mayoría de países de la OCDE. España, tanto en términos de gasto público por estudiante como en participación de éste en la renta se sitúa en los últimos lugares, por debajo no sólo de países como Inglaterra y EE.UU. que tienen unos gastos en educación que representan respectivamente el 1,2 y 2,3 por 100 del PNB, sino, también, y lo que es más preocupante, de países como Grecia y Portugal.

Estas tendencias vienen a colación porque no hay que olvidar que en la mayoría de los países de la OCDE el impacto de la crisis ha cuestionado los niveles de crecimiento que venía sosteniendo el gasto público en enseñanza superior ocasionando que en una buena parte del gasto público por estudiante haya disminuido de una manera notable en la práctica totalidad de los países de la OCDE. Asimismo, las limitaciones introducidas al crecimiento de la subvención pública a las Universidades ha situado en un primer plano el debate sobre la búsqueda de nuevos medios de financiación de la Universidad, actuando tanto sobre el nivel de las tasas como en dar más relieve a la capacidad de las Universidades en actuar como empresas de servicios, obteniendo de esta manera ingresos adicionales a partir de las entidades privadas.

Todo esto nos permite señalar el error que supondría aplicar a la Universidad española actitudes respecto al gasto público universitario que puedan estar presentes en otros países desarrollados. De hecho como en otros muchos aspectos de la sociedad española es muy difícil hablar de la crisis del sistema de prestaciones sociales en los términos que se puedan utilizar en otros países desarrollados, dado que en España se está aún notablemente lejos de alcanzar unos niveles equiparables de servicios públicos.

Todo esto nos lleva a concluir que aun y valorando el esfuerzo que realiza la Administración y el conjunto de la sociedad española a la hora de dotar de recursos a la enseñanza en general y a la enseñanza universitaria en particular, el esfuerzo que se tiene que hacer en este campo aún ha de continuar persistiendo tanto para poder acercarnos al que realizan la gran mayoría de los países desarrollados como, también, para poder culminar una buena parte de la línea de reformas iniciadas con la LRU.

En este sentido es difícil presuponer que sin dotaciones presupuestarias adicionales se podría hacer frente a las necesidades derivadas de la implementación de los nuevos programas de doctorado, de la adaptación a la

nueva configuración departamental, de los costes de las nuevas enseñanzas, del incremento de los gastos de gestión, etc.

Hechas estas consideraciones podríamos pasar a señalar lo que entiendo como aspectos principales de la problemática de la financiación de los gastos corrientes de la Universidad. Sin embargo, antes de desarrollar esta cuestión hay que tener en cuenta, como es sabido, que la financiación de las universidades proviene de dos fuentes principales de ingresos, las tasas y la subvención que la Administración cree conveniente conceder. No es necesario decir también que las Universidades incorporan a sus fuentes de financiación una, podríamos decir, tercera partida de ingresos, que son los recursos propios de la Universidad. Estos provienen básicamente como consecuencia de una mejor gestión de su patrimonio, por la colaboración con determinadas empresas para efectuar estudios o contratos de investigación o, también, por la realización de cursos y actividades de formación no regladas que permiten que la Universidad establezca, en este tipo de cursos, su política de tasas.

No es necesario decir que en relación a las tasas y a las subvenciones que son de lejos las principales vías de financiación de la Universidad, esta última fuente de ingresos tiene un alcance testimonial y difícil de ser utilizada como una fuente de ingresos incondicionada por parte de la Universidad dado que en su mayoría estos recursos generan gastos equivalentes.

Además, teniendo en cuenta que tanto el importe de la subvención como las tasas son fijados por la Administración parece por tanto más que razonable vincular la problemática de la financiación de las Universidades a la política desarrollada en este terreno por las administraciones públicas.

Veamos, por tanto, algunas reflexiones sobre la política de tasas y de subvenciones. En relación a la política de tasas, hay que tener en cuenta que desde finales de los años setenta hasta la actualidad se ha producido un incremento continuo del peso de las tasas en los gastos corrientes de la Universidad. Desde un porcentaje inferior al 10 por 100 hasta llegar al 20 por 100. Determinando que este peso de las tasas en la financiación del gasto corriente universitario sea uno de los más elevados de los países desarrollados. Conviene precisar, sin embargo, que dicha participación no incorpora el flujo de becas y ayudas en general que retorna la Administración a los estudiantes. En términos, por tanto, de tasas netas, la participación en los ingresos totales de las Universidades, sería notablemente inferior. En cualquier caso, los hechos mencionados hacen que la política de tasas que se pueda llevar en el futuro tenga que ser evaluada prudentemente y siempre complementándola con una política adecuada de becas y ayudas.

En relación a esto los expertos en educación superior presentan dos hipótesis de trabajo: una de ellas admite que las personas que participan en

la educación superior se benefician principalmente a sí mismas y a su entorno más inmediato; otra hipótesis, por el contrario, indica que la educación superior beneficia igualmente a la sociedad y no sólo a los que participan en ella. Según la primera posición se creería que las personas que se benefician de la educación superior son las que tienen que hacer frente a los costes de la enseñanza; en cambio según la segunda posición, al admitir que el principal beneficiario es la sociedad, se cree que ésta es la que tiene que hacer frente al coste de la enseñanza. En la actualidad frente a estos dos puntos de vista extremos la tendencia en los principales países desarrollados, como se puede ver claramente, por ejemplo, en el caso de Gran Bretaña, está en que la aportación del Estado aumente cada vez menos y que sean los beneficiarios de la enseñanza universitaria o las mismas instituciones privadas los que cada vez más participen en los costes educativos.

En esta línea se preconiza que la enseñanza se tendría que financiar por parte del interesado con una combinación de préstamos, obtenidos con la finalidad de poder financiar los estudios, y una política de subvenciones por parte de la Administración. Este sistema mixto de préstamos y subvenciones públicas a fondo perdido tendrían que poder hacer frente a las diferencias en los niveles de renta que pueden existir entre el colectivo de los estudiantes universitarios. Al fin y al cabo las familias de una renta inferior recibirían en forma de subvención una cantidad suficiente para proseguir los estudios y, por el contrario, las de renta superior recibirían las cantidades necesarias como préstamo si es que así lo solicitasen. Ello no ha de conducir necesariamente a pensar que dicha política de tasas podría asumir el coste total de la enseñanza universitaria. Lógicamente ésta tendría que estar financiada también por la subvención de la administración pública. En cualquier caso unas tasas más cercanas al coste real de la enseñanza permitirían una mayor autonomía financiera de las Universidades.

Por todo esto parecería que las tasas tendrían que tener alguna relación con el coste real de una plaza en la Universidad, reflejando de alguna manera las variaciones en el coste de cada enseñanza. En cualquier caso, evidentemente, como también se ha señalado, esta política de tasas tendría que ir acompañada de incrementos superiores de los recursos destinados a becas y subvenciones

Ahora bien, este esfuerzo económico imprescindible tiene que implicar otro de racionalización. Un sistema de becas que funcione bien tiene que permitir iniciar y acabar los estudios a personas que sin dichas ayudas no podrían desarrollar una enseñanza. Si el estudiante abandona los estudios porque pierde el fondo que se le destinaba es que le hacía falta una beca, si la prosigue no está claro que la ayuda fuera realmente necesaria. En este sentido, como señalan A. Orriols, J. Rodríguez, E. Oroval y R. Torrent en un informe sobre los becarios en la enseñanza superior para el Consejo de

Universidades, la mitad de los becarios en el curso 82-83 perdieron su beca en el curso siguiente, lo que pone de manifiesto la falta de rendimiento del sistema de becas en España.

Asimismo una política de tasas que tenga tendencia a reflejar el coste real de la plaza y que penalice las matrículas sucesivas de una misma materia de una manera más adecuada que como se hace actualmente, también puede ser un elemento —junto, evidentemente, con la subvención del Estado— para mejorar radicalmente los rendimientos poco satisfactorios que se registran casi estructuralmente en nuestras Universidades. En relación al rendimiento cabe señalar que utilizando un indicador como podría ser el de licenciados/número de estudiantes por tipo de carrera, una cifra óptima de rendimiento sería que los licenciados reflejasen un 20 por 100 de los estudiantes de la carrera. Frente a esta cifra las Universidades catalanas han tenido los siguientes niveles: el 10 por 100 la de Barcelona, un 13 por 100 la Autónoma y un 8 por 100 la Politécnica. En este caso, sin embargo, la cifra tendría que ser un 16 por 100 y no un 20 por 100 dado que la duración de los estudios es, en la mayoría de las enseñanzas, de seis años. En algunos casos extremos, por ejemplo en Derecho y Económicas, estas proporciones son del 6 y del 4 por 100. Es decir, para que se obtengan cuatro licenciados en Económicas es necesario que cursen la carrera cada año 100 estudiantes cuando teóricamente tendrían que ser necesarios 20. De nuevo la comparación internacional refleja el mayor rendimiento que se obtiene en la mayoría de países desarrollados.

En relación a la subvención, fuente de financiación más importante de la enseñanza superior en España, sería necesario poner el acento no evidentemente en su volumen, aspecto que ya hemos mencionado anteriormente, sino sobre todo en el cambio que tendría que realizarse en los criterios de distribución de la subvención corriente de la Administración pública a la Universidad. Habitualmente esta subvención corriente refleja una política que podemos calificar de incrementalista, la subvención se calcula básicamente a partir de un incremento de la subvención existente en el año anterior incorporando la consolidación de determinados conceptos como los que se derivan de los previstos en el denominado documento número 3 de profesorado. Esto presupone tanto un menor incentivo a la introducción de nuevos criterios de racionalización del gasto por parte de las Universidades como el mantenimiento de una situación notoriamente desequilibrada en lo que se refiere al volumen de subvención que recibe cada una de las Universidades. Es así como a mi entender sería necesario realizar una política que podríamos calificar como de “baremos objetivos” por lo que se refiere a la determinación de la subvención de la Administración a la Universidad. Como decíamos recientemente en el Seminario organizado con motivo del XXX Aniversario de la Comisión Fulbright: “No es necesario indicar la “perversidad” de este procedimiento (el presupuesto de carácter incrementalista) dado que los mismos incrementos porcentuales

en la subvención tienden a efectuarse en el presupuesto que elabora la Universidad para cada una de sus unidades, sean centros, departamentos, etc.”.

En este sentido, la política en relación al profesorado ya responde de alguna manera a la aceptación de unos baremos objetivos en torno a la definición de la plantilla de profesorado de las Universidades. En cambio en relación a la plantilla del PAS y al capítulo segundo del Presupuesto no existen hoy por hoy criterios objetivos de distribución. Creo, por tanto, que se hace necesaria la introducción de estos criterios para distribuir las subvenciones entre las Universidades y, al mismo tiempo, que sean criterios que puedan ser de una implementación más allá de un año, es decir que permitan prever a medio plazo los recursos de la Universidad. Me consta que el Ministerio de Educación y Ciencia está trabajando en este sentido tanto en lo que se refiere a la plantilla del PAS como al capítulo segundo. Sin embargo, aparte de urgir la mayor celeridad posible en el desarrollo de estas actuaciones, conviene recordar que la virtualidad de estos trabajos se manifiesta no sólo en la elaboración de los documentos sino en su aplicación y especialmente en su actualización. En este sentido no hay duda que el mencionado Documento número 3 de profesorado pretende a partir de la aplicación de unos parámetros resolver los desequilibrios que se habían detectado entre las Universidades al elaborar el Documento. Sin embargo, podría ser que el resultado no se consiguiese dado que los incrementos del número de estudiantes según áreas de conocimiento y las diferencias de estos incrementos entre Universidades podrían reclamar nuevas necesidades de plantilla no previstas en el plan presupuestario del Documento. En suma, mi opinión es que la puesta en práctica de estas tres actuaciones permitiría determinar con criterios claros la subvención de cada Universidad, eliminando, de esta manera, buena parte de los desequilibrios actualmente existentes que es justo decir, afectan especialmente a las Universidades más masificadas y, asimismo, habría de permitir determinar con una cierta precisión la posible evolución futura de la subvención.

En fin, no es necesario señalar que procedimientos similares en su filosofía se han elaborado por parte de la Administración en relación al proyecto de ley reguladora de haciendas locales y en el acuerdo de financiación “definitivo” de las CC.AA. para el período 1987-1991.

Finalmente se ha señalado al comenzar que, aparte de la política de tasas y de la política de subvenciones, cabe considerar una actuación en relación a la generación de nuevas vías de financiación por parte de la Universidad. Se ha mencionado al principio que estas nuevas vías de financiación, como por ejemplo, la gestión del patrimonio, contratos de investigación, tasas de enseñanzas no regladas, etc., actualmente ocupan una posición marginal en el presupuesto de la Universidad. Sin embargo, la actuación que se está produciendo en otros países y la dinámica en la cual



han entrado las Universidades en estos últimos años, hace prever que será un aspecto que irá tomando una mayor relevancia sin que esto quiera decir que en términos absolutos tenga un peso específico determinante en la estructura de ingresos y sobre todo en los ingresos incondicionados.

No quisiera entrar a desarrollar las posibilidades de estas vías que entiendo serán objeto de análisis en sesiones posteriores del Seminario, pero sí señalar que en cualquier caso merecerían una cierta política de estímulo mediante la incentivación fiscal.

Finalmente, señalar, aunque sea de una manera breve, que las modificaciones en la política de financiación de las Universidades han de corresponderse con unos niveles de gestión superiores a los actuales de tal manera que permitan afrontar lo que la sociedad espera de un servicio público como el que representan las Universidades. Ello requiere una política decidida de la Universidad y de la Administración que permita desarrollar unas estructuras administrativas eficaces y ello requiere, también, la conciencia por parte de la comunidad universitaria que hay que afrontar con decisión los caminos de la reforma, mucho más cuando el Rector, a diferencia de lo que ocurre en muchas Universidades de los países desarrollados, es elegido por la propia comunidad universitaria.



## **RELACIONES UNIVERSIDAD-SOCIEDAD**

- 1. Dimensión y coste social  
de la Universidad**
- 2. La relación tasas y ayudas  
al estudio: la movilidad  
de los estudiantes**



# **DIMENSION Y COSTE SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD**

EMILIO LAMO DE ESPINOSA

Catedrático de Sociología  
Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC)



## DIMENSION Y COSTE SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD

EMILIO LAMO DE ESPINOSA

El pasado día 1 de septiembre se cumplieron cinco años desde la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* del texto completo de la Ley de Reforma Universitaria. Esta efeméride, unida a la renovación recientemente producida en las autoridades del Ministerio de Educación y Ciencia y al comienzo del curso académico configuran una excelente oportunidad para debatir de nuevo los pros y contras de esa ley y, en general, la situación actual de la reforma de la Universidad española. Una oportunidad que el Consejo de Universidades ha sabido aprovechar, una vez más en el marco excelente de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Santander.

Sean pues mis primeras palabras de agradecimiento al Consejo y a su Secretaría General por permitirme participar, también una vez más en estas tradicionales jornadas de reflexión universitaria de comienzos de curso.

\* \* \*

Es de honestidad reconocer que la Ley de Reforma Universitaria no levantó pasiones, aunque sí reforzó una contenida esperanza originando, al tiempo, algunas protestas por falta de participación de la comunidad académica en su desarrollo si bien se acabaría aceptando que, como señala el informe de la OCDE sobre la educación en España, “es muy probable que si se hubiera sometido a un proceso de amplia discusión interna en las Universidades, la LRU, nunca se habría promulgado, o habría sido de una forma tan aguada que habría resultado inefectiva”<sup>1</sup>. El paso del tiempo ha

---

<sup>1</sup> OCDE, *Examen de la política educativa española*, Centro de Publicaciones del MEC, Madrid, 1986, pág. 95.

hecho olvidar estos breves recelos iniciales y es también de honestidad reconocer que la LRU ha terminado siendo generalmente aceptada como un marco adecuado y razonable para encauzar la reforma de la Universidad española. De acuerdo con lo que señalaba el propio preámbulo de la ley, ésta no es la reforma, es sólo un instrumento imprescindible para ella; la reforma debe ser obra de la propia comunidad universitaria y ésta no cuestiona hoy sustancialmente ese marco legal. Creo que en un medio tan crítico, e incluso autocrítico, como es el académico, esta aceptación generalizada debe valorarse de un modo extraordinariamente positivo.

No obstante no han faltado las críticas y de entre las diversas objeciones que inicialmente se formularon a la LRU quizá quepa destacar una: la acusación de que carecía de un modelo de Universidad. Creo que esta acusación es claramente infundada. Frente al modelo tradicional de la Universidad española, asentado desde la Ley Moyano de 1857, modelo centralista y reglamentista, la LRU aportó una visión nueva y ciertamente distinta. Manteniendo el predominio de la enseñanza pública —si bien permitiendo, por vez primera en la historia legal española, la existencia de Universidades privadas—, se definía un modelo nuevo de Universidad y del sistema universitario. El reconocimiento de autonomía de las Universidades, derivado del artículo 27.10 de la Constitución española, y la atribución de competencias en materia educativa a las Comunidades Autónomas configuran un sistema de Universidades doblemente descentralizado en relación con el viejo predominio del Ministerio de Educación y Ciencia. La LRU optaba claramente además por un modelo de Universidad investigadora, frente al énfasis tradicional del modelo francés en la enseñanza. En conjunto significa una clara ruptura con la tradición latina buscando —y a mi entender encontrando— una razonable adaptación a la realidad social española del modelo alemán de *administración universitaria* y del modelo anglosajón de *Universidad*.

Pero es cierto que en la LRU quedaban cosas por definir, y a ellas quiero dedicar esta charla. En primer lugar —esto se ha señalado varias veces— la LRU no optaba entre el tradicional modelo elitista de Universidad y el llamado, impropriamente, de Universidad de “masas” o democrática. En segundo lugar, y esto creo no se ha señalado casi nunca, la LRU carecía y carece aún de un diseño de financiación de las Universidades; no de un diseño de los procedimientos administrativos de elaboración y aprobación del presupuesto, o de las diversas fuentes de financiación, sino del peso de éstas y, en definitiva, del espinoso tema de sobre quienes y en qué proporción recae la responsabilidad de financiar la enseñanza superior. Trataré de argumentar que, si bien la primera ausencia no es ya relevante, y ha sido suplida por el propio desarrollo de la LRU, la segunda sí lo es y abre un grave interrogante para el corto y largo plazo del desarrollo universitario.

\* \* \*



Efectivamente, la LRU no opta en su articulado por una Universidad de élites o de masas. Aun cuando la lectura del preámbulo de la ley manifiesta una clara opción por una Universidad democrática, la parte dispositiva deja la cuestión abierta, relegando el tema de la dimensión global de la Universidad o de cada una de ellas a una ley posterior. En mi opinión ello se debía a dos razones. En primer lugar ni dentro ni fuera de la comunidad universitaria existía consenso sobre un tema de tanta trascendencia. Aun cuando la opción entre una Universidad minoritaria o mayoritaria se había venido debatiendo desde la Ley General de Educación de 1970, lo cierto era que la sociedad española no había alcanzado entonces una maduración del problema. Es más —y ésta sería la segunda razón— ni siquiera los datos objetivos que permitían valorar la situación real de la Universidad eran conocidos. Recuerdo mi asombro cuando, en 1983, descubrí que estábamos lejos de ser —como venía repitiéndose machaconamente— la Universidad más masificada de Europa. Las cifras en absoluto confirmaban esta aparente verdad, universalmente aceptada.

Dejando para más adelante el problema de la dimensión óptima de cada Universidad, y centrándonos por el momento en el de las dimensiones óptimas *del sistema universitario en su conjunto*, diré que éste es claramente un tema político que afecta a cuestiones tales como la igualdad de oportunidades, el elitismo democrático, o las necesidades esperadas de recursos humanos. Que caben respuestas políticas distintas lo muestra el estudio comparado: si examinamos los porcentajes de escolarización post-secundaria del grupo de edad veinte-veinticinco años encontraremos tasas próximas o superiores al 50 por 100 (Estados Unidos y Japón), tasas próximas o superiores al 30 por 100 (Europa Comunitaria y Escandinavia), y tasas rondando el 20 por 100 (en el Reino Unido, Portugal, Grecia y Turquía). España se encontraba en 1982 con una tasa de escolarización ligeramente superior a la del Reino Unido, que ha ido creciendo de modo sostenido para situarse hoy muy próxima al 30 por 100 es decir al nivel europeo. Esta tasa de escolarización, del 29 por 100, más de 900.000 estudiantes, ¿es alta o baja? ¿son muchos o pocos los estudiantes?

En mi opinión —vengo insistiendo en ello hace años—, deben diferenciarse claramente dos facetas de este problema: que haya muchos o pocos estudiantes y que haya mucho o poco dinero para financiar esos estudios. Es obvio que podríamos tener pocos estudiantes mal financiados y esto sería peor que tener muchos igualmente mal financiados. Pero sobre todo a nadie se le ocurre plantearse que las necesidades de carreteras, hospitales o teléfonos dependen de la financiación disponible. Por el contrario, el número óptimo de kilómetros de carretera, autopista o puestos escolares dependerá de las necesidades colectivas, y sólo posteriormente deberemos plantearnos cómo financiar esas necesidades. En definitiva, la financiación no debe definir el número de estudiantes, las dimensiones globales de la Universidad. Son las demandas de la población, la justicia social y las

necesidades de recursos humanos, temas todos ellos que reenvían a opciones políticas, lo que debe definir la dimensión global de la Universidad. Pues si en función de todo ello es necesario una mayor financiación, habrá que buscarla después.

Pero si la distinción entre el óptimo de estudiantes y su óptima financiación es siempre necesaria, lo es aún más en el caso español. Pues entonces hay que señalar que la financiación ha venido siendo y es muy *insuficiente* en términos globales y además, *mal distribuida* de modo que el coste social se reparte de manera claramente injusta.

Insuficiente por cuanto las cantidades dedicadas a la enseñanza en su conjunto, y a la enseñanza universitaria en particular no admiten comparación alguna con los países de nuestro entorno. Así, el examen de la participación en el PIB del gasto público en educación superior en distintos países europeos muestra que España ocupa un puesto extremadamente bajo, inferior incluso a Portugal.

País	Año	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
RFA .....	1984	1.519.000	29,4 %	0,81 %	505.000	446	0,36	189
Bélgica .....	1985	247.000	31,0 %	0,97 %	438.000	387	0,93	205
Francia .....	1982	1.179.000	27,8 %	0,68 %	389.000	343	0,31	163
Grecia .....	1983	149.000	20,9 %	0,44 %	151.000	133	0,29	153
Holanda .....	1984	390.000	31,0 %	1,62 %	744.000	656	0,60	316
Irlanda .....	1984	67.000	21,6 %	1,01 %	429.000	378	0,54	284
Italia .....	1983	1.120.000	25,4 %	0,53 %	239.000	211	0,27	142
Portugal .....	1983	101.000	11,5 %	0,47 %	129.000	141	0,46	241
Suecia .....	1984	221.000	38,1 %	0,91 %	548.000	483	0,34	179
R. Unido.....	1984	1.007.000	22,4 %	1,07 %	655.000	578	0,59	311
España .....	1983	744.000	25,8 %	0,37 %	113.000	100	0,19	100
España .....	1984	786.000	26,7 %	0,36 %	105.000	93	0,18	91
España .....	1985	855.000	26,4 %	0,38 %	101.000	89	0,17	86
España .....	1986	903.000	27,4 %	0,43 %	115.000	102	0,18	91

1. Número de estudiantes universitarios. No se han incluido los datos correspondientes a España en 1987 por no estar disponible todavía el correspondiente al número total de alumnos en el curso 1987-1988.
2. Porcentaje del grupo de edad veinte-cuarenta años que está matriculado en la Universidad.
3. Gasto corriente en Universidades como fracción del PIB. El presupuesto total es superior en todos los países de un 10 por 100 a un 15 por 100 a los gastos corrientes, por lo que las cifras comparativas se mantienen.
4. Gasto corriente en Universidades por alumno en pesetas de 1983.
5. Columna (4), tomando como base España 1983 = 100.
6. Gasto corriente en Universidades por alumno dividido por el PIB per cápita.
7. Columna (6), tomando como base España 1983 = 100.

Fuente: Anuario Estadístico de la Unesco 1987. Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, Consejo de Universidades y elaboración de C. López, diario *El País*, 22 septiembre 1988.

Ello no significa negar el importante esfuerzo presupuestario realizado por el Ministerio de Educación y Ciencia y las Comunidades Autónomas en los últimos años. Significa sólo que ese esfuerzo ha sido en gran medida absorbido por el propio crecimiento del número de estudiantes (de unos 50.000 al año desde 1982) y que, por tanto, es claramente insuficiente. El volumen global de financiación de la enseñanza universitaria —dejando aparte la fuente de dicha financiación—, debiera crecer entre dos y tres veces si queremos conseguir a plazo medio una Universidad de calidad. Esto hace años que es necesario. Hoy es imprescindible si queremos que la reforma de la Universidad española acabe pasando del papel a la realidad y tome cuerpo definitivamente.

Pero además de insuficiente, la financiación universitaria se encuentra *mal distribuida* de modo que el coste social se reparte injustamente.

Hay dos modos de financiar una Universidad: bien el estudiante paga el coste escolar real y luego se resarce total o parcialmente, mediante un sistema de becas, o bien el Estado, es decir, los ciudadanos que pagan impuestos, financian las enseñanzas. El Reino Unido o Estados Unidos siguen básicamente el primer modelo: tasas muy altas y becas para la práctica totalidad de los estudiantes. Francia, Italia o Alemania Occidental siguen el segundo modelo: tasas bajas y becas en muchos casos insuficientes. En España tenemos, desde hace décadas, una vía mixta: tasas moderadamente bajas (cubren el 20 por 100 o el 25 por 100 del coste del puesto escolar) y becas insuficientes (un 15 por 100 de becarios, si bien la masa de becas ha crecido un 600 por 100 desde 1982). Cualquier sistema puede ser razonable si es coherente. El nuestro no lo era, de modo que, o bien se optaba por bajar las tasas o se optaba por subir las becas, es decir, había que orientarse bien al sistema británico o al continental.

No tengo la menor duda sobre las claras ventajas del primero. Porque la tasa no llega a ser el 10 por 100 del coste efectivo de los estudios de un joven (es mucho más lo que cuesta el no trabajar, más la manutención y alojamiento, etc.), por lo que suprimirlas de ningún modo va a democratizar por sí sólo el acceso a la enseñanza. Porque la enseñanza universitaria es un bien semipúblico, de modo que el joven que obtiene un título se beneficia de ello (y mucho) ocupando a lo largo de su vida laboral puestos de mejor situación y mejor remunerados, de modo que parece razonable que él o su familia contribuyan, si pueden, a algo que le beneficia personalmente. Porque un joven becado tiene más interés objetivo en estudiar, pues paga el servicio que recibe, razón por lo que, además exige más calidad y seriedad, lo que también es bueno. Porque las clases medias y altas están sobrerrepresentadas entre la población universitaria, mientras está claramente infrarrepresentado el medio rural y los trabajadores (con excepción de los que residen en ciudades con Universidad). Y porque, finalmente, las tasas

altas refuerzan la autonomía financiera de las Universidades, que de otro modo dependen en un 75 por 100 de la subvención del Estado.

En este tema no cabe engañarse. Sólo pueden ser realmente autónomas las Universidades que tienen independencia financiera, y ello sólo puede conseguirse elevando las tasas hasta el coste real, es decir, subvencionar no a la Universidad directamente, sino al estudiante vía becas y en función de su nivel de renta. Puesto que el proceso de crecimiento de las becas tiene que ser paulatino (el Ministerio, de gestionar 150.000 impresos de solicitud de becas pasaría a tramitar seis o siete veces más), el crecimiento de las tasas debería ser igualmente paulatino y muy por detrás del de las becas. Ello sin contar que sólo suprimiendo el fraude fiscal puede saberse realmente el nivel de renta de los estudiantes que solicitan beca. Sería, pues, necesario un programa de ajuste a largo plazo.

\* \* \*

Pero dejemos de lado la mala distribución del coste social de la Universidad, y centrémonos en que está poco financiada, afirmación que nadie puede seriamente discutir. ¿Quiere ello decir que la alternativa es que haya pocos estudiantes? Puesto que tenemos una financiación claramente insuficiente, ¿debe por ello limitarse el acceso a la Universidad? En mi opinión ello no es justo, no es bueno y no es viable.

*No es justo* en primer lugar por cuanto la voluntad de la mayoría inmensa de los ciudadanos está en contra de tal opción, y en una democracia ésa y no otra debe ser la regla. Los sondeos efectuados aquí y fuera muestran unánimemente que la población estaría dispuesta a pagar más impuestos si ello fuera para mejorar la cantidad y la calidad de la enseñanza. Es uno de los pocos servicios públicos que los ciudadanos están dispuestos a financiar con incrementos fiscales.

¿Por qué esta insistencia en la enseñanza y, muy especialmente en la enseñanza superior? Estudios recientes han venido a mostrar una clara relación entre el porcentaje de trabajadores con titulación superior y la igualdad social. Así, para Estados Unidos, se ha demostrado que la herencia social (la correlación entre el estatus de origen del padre y el estatus de destino del hijo) es 0 para los varones mayores de treinta y cinco años de edad con título superior. Claramente, el filtro de la titulación superior viene a anular casi por completo los efectos de la herencia social<sup>2</sup> o dicho de modo más claro, al salir de la Universidad todos somos iguales.

---

<sup>2</sup> De entre la literatura reciente, véase MICHAEL HOUT: "More Universalism Less Structural Mobility: The American Occupational Structure in the 1980s.", *American Journal of Sociology* 93,6, 1988, 1358-1400, que confirma hipótesis avanzadas hace tiempo por PETER H. BLAU y OTIS DUDLEY DUNCAN, en *The American Occupational Structure*, Wiley, New York, 1967.

Lo que los estudios muestran la población lo sabe de modo intuitivo. Y por eso quiere que sus hijos vayan a la Universidad; y por eso la mayoría rechaza una Universidad de élite. Una sociedad con mayor porcentaje de titulados superiores es una sociedad más justa, más basada en el principio de igualdad de oportunidades, más meritocrática, y se quiere, una sociedad que realiza mejor el principio del elitismo democrático.

Que haya pocos estudiantes no sólo no es justo; además *no es bueno*. Esta, y en mayor medida aún la futura, son sociedades basadas en el conocimiento, y éste se renueva a una velocidad acelerada. Sólo la enseñanza superior permite transmitir y actualizar los conocimientos de la población. No es casual que los Estados Unidos y Japón, con las más altas tasas de escolarización postsecundaria, sean también países líderes en el actual desarrollo científico-técnico. No es casual que el Reino Unido, con una muy baja tasa de escolarización postsecundaria, esté seriamente preocupado por su falta de recursos humanos y la fuga de cerebros, una sangría que está pagando y pagará muy caro. El Consejo de Europa lo señaló claramente: “el rango de un país en la jerarquía científica internacional está directamente relacionado con el número y la proporción de sus titulados de enseñanza superior”<sup>3</sup>.

Por eso y si se me permite una predicción (que espero no sea profecía), dentro de veinticinco o treinta años la enseñanza superior estará tan generalizada como la secundaria hace diez o veinte años. De modo similar a como la alfabetización universal fue precondition para la primera revolución industrial, y la generalización de las enseñanzas secundarias lo fue para el desarrollo posterior de la industria y los servicios, la generalización de la enseñanza postsecundaria es hoy precondition para la tercera revolución industrial.

Por supuesto ello significa que la tradicional vinculación entre el título superior y empleo alto y seguridad en el trabajo es ya en gran medida, un mito. En los Estados Unidos, y para 1982, uno de cada cinco trabajadores manuales había completado cuatro o más años de enseñanza superior, y la proporción entre los trabajadores jóvenes era ya de un 25 por 100. Se ha estimado que para 1990, esas cifras se aproximarán a un 25 por 100 y un 33 por 100 respectivamente. Como señaló la OCDE en su informe *Universities Under Scrutiny*, “la Universidad en los Estados Unidos no está ya asociada con la educación de una élite, aun cuando ésta sea aún la función de las más prestigiosas instituciones investigadoras”. “En contraste —continúa la OCDE—, la mayoría de los graduados de casi todas las Universidades

---

<sup>3</sup> Conseil de L'Europe: *U-200. Les politiques de l'enseignement superieur et de la recherche en Europe*, Strasbourg, 1984, pág. 64.

europas todavía espera obtener empleos en ocupaciones de alto estatus y bien remuneradas”<sup>4</sup>.

Así pues, el paso de una Universidad de élite a una Universidad democrática significa acabar con la seguridad de una minoría en aras de la igualdad de oportunidad de la mayoría y esto, no sólo es justo, sino además necesario.

Por lo demás, los modelos de Universidad de élite no son ya viables. En sociedades democráticas y abiertas, ni los jóvenes ni sus padres están dispuestos a aceptar, y menos aún sometidos a la amenaza del paro, un recorte de sus posibilidades de promoción. Una verdadera selectividad de entrada sólo existe allí donde ha sido tradicional (caso del Reino Unido o de Portugal), pero ha sido imposible establecerla en Italia, en Francia o en España. La Universidad de élite ha pasado a la historia justamente con la sociedad de clases. Y los universitarios debemos sentirnos orgullosos por cuanto que uno de los motores fundamentales de ese revolucionario cambio histórico ha sido justamente la Universidad. No hay hoy modelo de Universidad que el democrático. Lo contrario, defender una Universidad elitista, no es ya siquiera conservador; es claramente reaccionario.

\* \* \*

España tiene hoy una tasa de escolarización aceptable y razonable para nuestro nivel de desarrollo y nuestras necesidades presentes y futuras de recursos humanos. Hablo, por supuesto, de volúmenes, de números absolutos de estudiantes, no de su calidad formativa, no de los planes de estudios, no de la financiación.

Se dirá que, aun aceptando eso, es lo cierto que la Universidad en España está masificada. Creo que se trata de otro estereotipo, que oculta la realidad más que revelarla. Y con ello pasamos al tema de la distribución de estudiantes por Universidades y el número de éstas. Pues lo cierto es que tenemos alguna, pocas Universidades excesivamente grandes, bastantes muy pequeñas, muy pocas de tamaño medio. El 50 por 100 de las Universidades españolas tienen menos de 20.000 estudiantes (ocho de ellas, menos de 10.000). No son pues las Universidades las que están masificadas; son los estudiantes los que están masificados en muy pocas Universidades: en un extremo, 450.000 jóvenes en siete Universidades; en el otro, 75.000 estudiantes en ocho Universidades. De nuevo, la evidente necesidad de incrementar las becas, incentivar la movilidad y reequilibrar y redistribuir la ubicación de los jóvenes entre las Universidades.

---

<sup>4</sup> OCDE: *Universities Under Scrutiny*, París, 1987, pág. 68.

**DISTRIBUCION DEL NUMERO DE ALUMNOS MATRICULADOS  
SEGUN LAS DIMENSIONES DE LAS UNIVERSIDADES  
1985/86**

N.º de alumnos matriculados	N.º de Universidades	N.º total de alumnos matriculados
Menos de 10.000 .....	8	8 %
Menos de 10.000 a 20.000 .....	6	12 %
De 20.000 a 40.000 .....	8	29 %
De 40.000 a 70.000 .....	5	27 %
Más de 70.000 .....	2	24 %
<b>TOTAL .....</b>	<b>29</b>	<b>100 %</b>

\* Tabla elaborada basándose en los datos sobre número de alumnos matriculados en 29 Universidades públicas recopilados por el Consejo de Universidades.

Pero no nos engañemos. Redistribuir no es suficiente. Para 900.000 estudiantes, y sobre una media de 20.000 estudiantes por Universidad, aconsejada por la mayoría de los expertos<sup>5</sup>, harían falta 45 Universidades, 11 más de las actuales.

No basta redistribuir a los estudiantes; hay que crear nuevas Universidades y, por supuesto, crearlas allí donde está la población, probablemente a partir de las ya existentes, dividiéndolas y generando campus nuevos. Esto es urgente por que el déficit es ya una realidad y el número de estudiantes continuará creciendo con toda probabilidad hasta bien entrada la década de los noventa.

Se ha dicho que, por ello, es necesaria una ley que regule el acceso a la Universidad. Dudo mucho que los problemas de la Universidad española sean hoy problemas de leyes y no de recursos. A partir del establecimiento de límite de plazas en los centros saturados, las pruebas de selectividad han cambiado por completo su sentido y, de ser un filtro de acceso han pasado a ser un mecanismo para distribuir los estudiantes entre los puestos escolares disponibles. Es un sistema de acceso similar, si no mejor y más eficiente al que existe en numerosos países avanzados. Una ley de acceso sólo tendría sentido si se quisieran cerrar las puertas de la Universidad y ello —como he indicado anteriormente— no es ni justo, ni bueno, ni posible y encresparía los ánimos universitarios y preuniversitarios con temas, en gran medida, ficticios.

<sup>5</sup> Por ejemplo, para España, véase el informe reciente del International Council for Educational Development: *La reforma universitaria española*, Consejo de Universidades, 1987.

Lo que se necesita, y ello de modo urgente, no son leyes, sino un *Plan de Financiación* de la enseñanza superior a cuatro, cinco o más años, que prevea y planifique el crecimiento y la diversificación de la enseñanza post-secundaria en España. Recordando a Gramsci en la Universidad española lo viejo no acaba de morir y lo nuevo no acaba de nacer, y ello se debe a que ni la departamentalización, ni la movilidad del profesorado o de los estudiantes, ni el tercer ciclo, ni la actual reforma de las enseñanzas disponen de la financiación indispensable. Un plan de financiación básica del MEC y de las Comunidades Autónomas, que establezca conjuntamente una financiación suplementaria vinculada a objetivos docentes e investigadores, que incentive las donaciones privadas y la contratación a través del artículo 11, que prevea a medio y largo plazo una inversión del peso respectivo de tasas y subvenciones, que continúe incrementando las becas al ritmo extraordinario de los últimos años, y que, en definitiva, refuerce y afiance lo nuevo, eso sí es, en mi opinión, la tarea más urgente, e incluso imprescindible, para la Universidad española.



**RELACIONES  
UNIVERSIDAD-SOCIEDAD:  
UN ANALISIS ECONOMICO  
DESDE LA EFICIENCIA  
Y LA EQUIDAD**

**JOSE LUIS MORENO BECERRA**

Catedrático de Economía Aplicada  
y Vicerrector de Planificación y Reforma de los Estudios  
de la Universidad de La Laguna



## RELACIONES UNIVERSIDAD-SOCIEDAD: UN ANALISIS ECONOMICO DESDE LA EFICIENCIA Y LA EQUIDAD

JOSE LUIS MORENO BECERRA

“... aunque las escuelas públicas y las Universidades de Europa se fundaron primitivamente para educar en una profesión especial, la de eclesiásticos, y aunque no siempre se mostraron muy diligentes en instruir a sus alumnos ni aun siquiera en las ciencias que se suponían necesarias para esa profesión, lo cierto es que fueron atrayendo hacia sí la educación de la mayoría de las personas que no pensaban dedicarse a ella: sobre todo a la mayoría de los caballeros y hombres adinerados. Por lo visto, no se pensó en un método mejor que éste para emplear con alguna ventaja el largo intervalo entre la infancia y el período de vida en que los hombres empiezan a dedicarse con seriedad al verdadero negocio del mundo, al negocio al que habrán de consagrarse durante el resto de sus días. Ahora bien: no parece que la mayor parte de lo que se enseña en las escuelas y universidades constituya la preparación más adecuada para tal actividad” (ADAM SMITH, *La Riqueza de las Naciones*, 1776. Versión española de Aguilar Ediciones, págs. 673-674, Madrid, 1961).

Hace más de doscientos años, Adam Smith, el denominado fundador de la ciencia económica, profesor y, poco tiempo después, rector de la Universidad de Glasgow, expresaba de forma lacónica su opinión sobre la Universidad. A lo largo de los más de setecientos años de historia que acumula ya esta institución en Europa, han sido muchas las veces que se ha denunciado su alejamiento de la realidad social. Hoy también, algunas opiniones estarían próximas a aquéllas. Y no es que la Universidad sea de por sí una institución secularmente reacia a adaptarse a la sociedad de su momento. Una conclusión más adecuada sería que la Universidad ha sido siempre una de las instituciones que ha demostrado mayor capacidad autocrítica para recono-

cer y denunciar la imperfección del logro de sus cometidos, y que sigue siendo una de las más dinámicas y dialécticas en sus planteamientos sobre cuál debe ser su papel social y cómo cumplirlo.

Como en muchas otras épocas, existe hoy en Europa, y en el resto del mundo, una creciente preocupación por el rol que la Universidad puede jugar en la promoción del desarrollo cultural, científico-tecnológico y económico de las personas y de los pueblos que constituyen su entorno social. El último cuarto del siglo XX ha planteado, a la gran mayoría de los países, profundos desequilibrios, cuya corrección se demuestra ardua y prolongada. En España, además, esos desequilibrios han coincidido con una etapa de reestructuración política y social, que está haciendo más dificultoso —si cabe— encontrar la salida de la persistente crisis. En ese clima de apresurada evolución, de permanente cambio en todos los niveles, y de insuficiencia de recursos financieros, la Universidad, una vez más, debe ser capaz de afrontar el desafío de adecuación que le exige la sociedad.

Si hubiera que simplificar los grandes objetivos actuales de nuestra Universidad, quizá todos estaríamos dispuestos a admitir que son, al menos, los dos siguientes:

1. Alcanzar la más amplia creación y difusión del conocimiento, un conocimiento que en la mayor medida posible debe estar al servicio de la interpretación y solución de las necesidades y de los problemas de la sociedad.
2. Garantizar una distribución más justa de las oportunidades para el acceso y disfrute de sus enseñanzas por parte de los diferentes sectores y grupos sociales.

Lo primero tiene mucho que ver con la eficiencia; lo segundo, con la equidad. Y todo ello sujeto a las restricciones financieras que le impone la situación económica general.

En esta ponencia pretendemos, en primer lugar, poner de relieve la extraordinaria importancia de los beneficios y los costes sociales que genera la Universidad, para, a continuación, analizar desde una perspectiva más específicamente económica, tres de las principales líneas de vinculación entre la Universidad y la sociedad: por un lado, la investigación y su relación con el desarrollo científico-técnico y económico; por otro lado, la conexión existente con el mercado de trabajo a través del empleo de sus titulados; y por último, lo que respecta al acceso de los diversos grupos sociales a la Universidad. En cada uno de los apartados estableceremos algunas propuestas que podrían contribuir a mejorar los niveles de eficiencia y equidad de esas relaciones Universidad-Sociedad. A lo largo del análisis intentaremos cuestionar y clarificar determinados tópicos que a menudo se utilizan en las discusiones sobre el papel social de la Universidad.

## 1. BENEFICIOS Y COSTES SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD

A pesar de las dificultades que plantea la medición de los efectos sociales o “externalidades” de la educación, son numerosos los autores cuyos trabajos han puesto de manifiesto la variedad e importancia de dichos beneficios. En términos generales podríamos resumirlos en los siguientes (véase Boeninger, 1978; Windham, 1980; y McMahon, 1987):

- Cambios en las actitudes y valores culturales y sociales, porque una mayor educación favorece la democracia y la libertad de pensamiento, el cosmopolitismo y la perspectiva histórica de las cosas.
- La mayor formación e información promueve el aumento de la organización y participación social en los asuntos públicos, tanto en los niveles locales como regionales o nacionales.
- Mejora de la división social del trabajo, de la eficiencia de los mercados y del crecimiento de la economía, por una mayor adecuación laboral y tecnológica de sus trabajadores, que son también más creativos y productivos en razón de su mayor cualificación.
- Efectos positivos sobre el entendimiento internacional, y más fácil extensión del conocimiento y de los avances técnicos para su absorción por parte de las zonas menos desarrolladas.
- Aumento de la cantidad y calidad de estudios e investigaciones, lo cual tiene consecuencias beneficiosas en campos tan estratégicos como la salud, la propia educación, el avance tecnológico y la conservación y utilización racional de los recursos.
- Descenso de las tareas de criminalidad y delincuencia, y reducción de los costes sociales de su prevención y su persecución.
- Mejora de la movilidad social que favorece a su vez una mayor equidad en la distribución de oportunidades.

La existencia de beneficios sociales es, precisamente, uno de los argumentos más empleados en defensa de que la financiación de la Universidad sea parcialmente acometida —en diferente medida según el modelo de sistema educativo y el país al que nos queramos referir— con fondos extraídos de toda la colectividad. Los costes sociales, pues, son aquellos en los que incurre la sociedad para brindar educación a sus miembros. Los principales componentes, entre los que se distribuyen dichos costes, son los siguientes (Berstecher y Hecquet, 1977; Bowen, 1980; Verry, 1987):

- El coste de la producción directa de las actividades educativas, que incluye el empleo de los recursos de las instituciones o centros (pagos al personal académico, administrativo y técnico; mantenimiento de las instalaciones, bibliotecas y laboratorios; y otros suministros necesarios), y ciertos costes extrainstitucionales.
- El mantenimiento de los estudiantes (transportes, alojamientos, asociaciones escolares, comedores y otros servicios).
- Los costes de oportunidad de los alumnos, que si no estuvieran estudiando participarían en trabajos remunerados, incrementando con ello el nivel de renta. Es el coste que soporta la sociedad por sacrificar parte de la capacidad productiva presente, para lograr incrementar la producción y el bienestar futuros.

Este conjunto de beneficios y costes sociales acompañaría a los beneficios y costes individuales de aquellos que hubieran adquirido o adquiriesen educación superior. Del lado de los beneficios individuales, es suficientemente conocida, por ejemplo, la significativa correlación que existe entre el nivel educativo y el nivel de renta de los individuos, que ha llegado a ser calificada por algunos autores como una de las demostraciones teóricas más sólidas de la ciencia social moderna (Blaug, 1974). También es obvio el coste individual que debe soportar el estudiante (y su familia) cuando toma la decisión de prolongar su escolarización, especialmente en el tramo superior de esa educación post-obligatoria. Pero en este otro tipo de beneficios y costes no entraremos, por no ser el objetivo central de nuestra ponencia (véase Moreno Becerra, 1982 y 1983). Con este apartado tan sólo queríamos situar el tema de la dimensión y el coste social de la Universidad, para hacer más fácil la posterior discusión de cómo mejorar la eficiencia y la equidad del papel que se espera debe cumplir.

## 2. UNIVERSIDAD-SOCIEDAD: INVESTIGACION Y DESARROLLO CIENTIFICO—TECNICO Y ECONOMICO

Cuando se hizo referencia, en la introducción de esta ponencia, a los dos grandes objetivos actuales de la Universidad, establecimos que uno de ellos era alcanzar la más amplia creación y difusión del conocimiento, un conocimiento que debía estar —en la mayor medida posible— al servicio de la interpretación y solución de las necesidades y de los problemas de la sociedad. Ese concepto de conocimiento tiene diversas vertientes. La Universidad, como ya mencionamos, puede contribuir al desarrollo integral de las personas y de los pueblos, mediante la formación de ciudadanos capaces de organizarse y convivir pacífica y democráticamente. Pero también —y no menos importante—, mediante una mayor conexión entre su actividad investigadora, básica y aplicada, y las propias necesidades de su desarrollo

científico-tecnológico, económico y social; e igualmente con la formación de trabajadores, que bien en su condición de empleados o empleadores, toman parte en la consecución de dicho desarrollo como recursos humanos con determinado nivel de especialización. En este segundo apartado acometeremos el análisis de la vinculación social del conocimiento universitario procedente de la investigación, y en el tercero lo relativo al de los titulados universitarios, vertientes ambas, de esa “producción” de la Universidad, más ligadas al campo de lo económico.

## **2.1. La necesaria conexión entre la investigación universitaria y los sectores productivos**

Uno de los más sólidos pilares sobre los que puede sustentarse el desarrollo de un país es, sin lugar a dudas, el de la investigación. La búsqueda de soluciones propias y el descubrimiento de nuevas alternativas que disminuyan la dependencia exterior e incrementen la innovación tecnológica, son requisitos imprescindibles para un desarrollo cada vez más autónomo, autosostenido, integrado y armónico, redistribuidor de bienes y de oportunidades, por encima de la estricta y estrecha concepción material del crecimiento.

En nuestro país, esa conexión entre la investigación universitaria y los sectores productivos ha sido tradicionalmente poco notable. Mutuos resentimientos y desconfianzas, actitudes y valoraciones claramente discrepantes, han obstaculizado esta línea de vinculación entre Universidad y sociedad. Sin embargo, algunos hechos han venido a favorecer el rompimiento de esa —aunque justificable en muchos casos— perjudicial situación.

Por un lado, el proceso de democratización política y social, ha ido eliminando los prejuicios existentes. Igualmente ha contribuido a ello la mayor apertura de la Universidad, derivada de su nuevo estatus jurídico-económico. Y más recientemente, la incorporación de España a la CEE, con toda su carga de autoexigencias y retos externos, pero también con recursos y fondos adicionales para afrontarlos, han promovido un nuevo estado de opinión acerca de las deficiencias en este ámbito del papel social de las Universidades. Finalmente, la aparición en 1986 de la Ley de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica, y la puesta en marcha de su principal medio de actuación: el Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico, han completado el marco con el que puede iniciarse una nueva y más próspera etapa de relaciones entre la Universidad y los sectores productivos. Aún así, es mucho lo que queda por recorrer, simplemente para aproximarnos a lo que ya es esta experiencia de colaboración en algunos países americanos y europeos (véase Consejo de Universidades, 1986; Levin, 1988; Peracaula, 1988; Watson, 1988).

Esta creciente cooperación entre los centros universitarios y otras instituciones públicas y privadas, para el fomento de la investigación y su posterior desarrollo (I + D), ha tenido múltiples ejemplos en los países de la Comunidad Europea. El programa marco de I + D, actualmente vigente (1987-91), con un presupuesto global para ese quinquenio, que oscilará entre 6.300 y 9.000 millones de ECUs, establece como prioritarios, campos de aplicación tan diversos como los siguientes: promoción de las tecnologías de la información; intensificación de la investigación médica, particularmente sobre el cáncer y el SIDA; ahorro de energía y reducción de su impacto sobre el entorno; utilización de medios educativos y económicos en la enseñanza a distancia; promoción de las relaciones industria-Universidad; potenciación del intercambio de estudiantes y profesores entre las Universidades de los países comunitarios, etc.

En España, el Plan Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico, vigente para el cuatrienio 1988-91, aspira a aunar entre el sector público y las empresas, esfuerzos e inversiones que representen, al final de ese cuatrienio, el 1 por 100 de nuestro Producto Interior Bruto. De los más de 600.000 millones de pesetas previstos para la financiación del mismo, su principal partida, la de los Programas Nacionales de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (más de 262.000 millones), establece igualmente una extensa gama de campos prioritarios (véase cuadro n.º 1).

Cuadro n.º 1

**DISTRIBUCION PLURIANUAL DE LA FINANCIACION  
DE LOS PROGRAMAS NACIONALES DEL I + D**

(millones de pesetas)

AREAS	Programa	Financiación previa de origen sectorial 1987	PROPUESTA DEL PLAN				TOTAL CUATRIENIO
			1988	1989	1990	1991	
<b>PROGRAMAS HORIZONTALES</b>							
	Formación del Personal Investigador	174,0	1.700,0	3.950,0	4.475,0	5.085,0	15.210,0
	Interconexión Recursos Informát. (IRIS)	0,0	400,0	680,0	612,0	560,0	2.252,0
	<b>TOTAL</b>	<b>174,0</b>	<b>2.100,0</b>	<b>4.630,0</b>	<b>5.087,0</b>	<b>5.645,0</b>	<b>17.462,0</b>
<b>AGROALIMENTACION Y RECURSOS NATURALES</b>							
	Antártida	160,0	700,0	4.601,6	4.061,5	0,0	9.363,1
	Investigación agrícola	2.441,6	3.066,6	3.401,6	3.762,6	4.027,6	14.258,4
	Investigación y desarrollo ganadero	1.108,3	1.383,3	1.543,3	1.896,3	2.053,3	6.876,2
	Recursos geológicos	3.009,9	3.009,9	3.554,9	3.999,9	4.206,9	14.771,6
	Recursos marinos y acuicultura	1.912,4	2.612,4	2.652,4	2.777,4	2.792,4	10.834,6
	Tecnología de alimentos	263,0	863,0	1.663,0	1.983,0	2.243,0	6.752,0
	<b>TOTAL</b>	<b>8.895,2</b>	<b>11.635,2</b>	<b>17.416,8</b>	<b>18.480,7</b>	<b>15.323,2</b>	<b>62.855,9</b>



Cuadro n.º 1 (Continuación)

AREAS	Programa	Financiación previa de origen sectorial 1987	PROPUESTA DEL PLAN				TOTAL CUATRIENIO
			1988	1989	1990	1991	
TECNOLOGIAS DE LA PRODUC. Y DE LAS COMUNIC.							
	Automatización avanzada y robótica	2.158,4	2.158,4	2.958,4	4.058,4	5.258,4	14.433,5
	Fotónica	846,0	1.148,0	1.596,0	2.646,0	3.646,0	9.036,0
	Investigación espacial	1.389,3	3.289,3	3.389,3	3.389,3	3.389,3	13.457,1
	Microelectrónica	1.333,0	2.371,0	2.533,0	3.533,0	4.833,0	13.270,0
	Nuevos materiales	3.395,9	5.316,0	5.896,0	8.945,9	9.546,0	29.703,9
	Téc. de la inform. y de las comunic.	6.530,0	8.340,0	8.630,0	10.330,0	11.630,0	38.930,0
	TOTAL	15.652,6	22.622,6	25.002,6	32.902,6	38.302,6	118.830,5
CALIDAD DE VIDA							
	Biotecnología	5.076,6	6.376,6	6.653,6	6.794,6	7.035,6	26.860,4
	Estudios soc. y cult. sobre A. Latina	0,0	25,0	125,0	270,0	270,0	690,0
	Inmunología	509,2	714,2	868,7	1.111,2	1.269,2	3.963,3
	Investigación y desarrollo farmacéuticos	1.700,6	2.400,6	2.373,6	2.698,6	2.785,6	10.258,4
	Investigaciones sobre el deporte	0,0	27,0	125,0	200,0	200,0	552,0
	Patrimonio histórico	40,1	78,1	190,1	235,1	235,1	738,4
	Problemas sociales y bienestar social	470,8	481,0	571,0	630,8	671,0	2.353,8
	Toxicología	375,8	456,0	796,0	777,8	886,0	2.915,8
	TOTAL	8.173,1	10.558,5	11.703,0	12.718,1	13.352,5	48.332,1
PROGRAMAS ESPECIALES							
	Física de altas energías	451,1	611,1	901,1	971,1	1.331,1	3.814,4
	TOTAL	451,1	611,1	901,1	971,1	1.331,1	3.814,4
NUEVAS ACCIONES							
		0,0	160,0	906,0	1.859,0	8.003,0	10.928,0
	TOTAL	0,0	160,0	906,0	1.859,0	8.003,0	10.928,0
	TOTAL	33.346,0	47.687,4	60.559,5	72.018,5	81.957,4	262.222,9

Fuente: CICYT, 1988.

## 2.2. Transferencia tecnológica y asesoramiento a las empresas

Además de la actividad investigadora en sí misma, también han tomado especial relevancia, en Europa y EE.UU., las de formación y actualización del personal de esas otras instituciones públicas y privadas, al igual que las de información y asesoramiento en general, como mecanismos adicionales de transferencia de conocimientos y tecnología.

Para facilitar ese proceso de mayor vinculación Universidad-Sociedad, en lo que respecta a este ámbito, uno de los principales instrumentos utilizados es la creación de Centros de Transferencia de Tecnología (CTT), también llamados Puntos de Transferencia Tecnológica (PTT), o Empresas de Tecnología (ET), según los países. Gran parte de sus servicios se llevan a cabo aprovechando los avances en las telecomunicaciones; con redes de comunicación en las que se combinan teléfonos, terminales de ordenador, telefacsimilar, sistemas de vídeo o circuitos cerrados de televisión, para acceder *on line* a bancos de datos que ofrecen una amplia y variada información, o teleconferencias, cursos de diversas especialidades, etc.

La ya denominada por algunos “Televersity” (Martin, 1987), parece anticiparnos lo que será parte de nuestra labor docente, investigadora, y gestora, en la Universidad de finales de este siglo.

Los CCT, según la experiencia europea y americana, surgen de la colaboración entre las Universidades e instituciones de la Administración pública (Ministerios, Gobiernos locales, Institutos de promoción del desarrollo, etc.), y organizaciones empresariales (de pequeñas y medianas empresas en particular) o grandes empresas. Ese es el caso, por poner algún ejemplo, de Stanford University, u Ohio University (Thomas Edison Program), en los Estados Unidos; o de Aston University (Reino Unido), Universidad de Twente (Holanda), y Universidad de Leuven (Bélgica), entre las pioneras de Europa.

En España, el papel de las Fundaciones Universidad-Empresa (algunas con una experiencia de quince años, como la de Madrid), por un lado, y los convenios generales o los acuerdos concretos con departamentos universitarios, por otro, han venido sustituyendo la inexistencia de auténticos CTT's. Con la constitución de los Consejos Sociales, se ha abierto una nueva vía de aproximación entre la Universidad y los sectores productivos de la sociedad, que puede conducir al surgimiento de este tipo de Centros de intercambio o transferencia de conocimientos y tecnología. Y aunque ya algunas Universidades cuentan con establecimientos equivalentes, en especial las Politécnicas, no debería reducirse ese concepto de transferencia tecnológica al específico campo de la Microelectrónica o la Informática, sino cubrir el más amplio espectro posible de la investigación, la formación y el asesoramiento.

### **3. EL EMPLEO COMO VINCULACION UNIVERSIDAD-SOCIEDAD Y ALGUNOS DESAJUSTES CORREGIBLES**

Aún a pesar del tópico tan extendido a finales de los setenta y principio de los ochenta, la Universidad no es, ni ha sido nunca, una “fábrica de parados”. Otra cosa muy distinta es que, efectivamente, en los últimos diez

o doce años, la población con títulos universitarios ha padecido tasas de desempleo muy superiores a las que había conocido en otros períodos.

### 3.1. El mercado de trabajo en los titulados universitarios

De un total de 1.265.000 titulados universitarios que, aproximadamente, existen en nuestro país, el número de los que se encuentran en paro es algo superior a 200.000, lo que significa una tasa de desempleo del 16 por 100, que es, en cualquier caso, inferior en seis puntos a la tasa general de desempleo (Consejo de Universidades, 1988). Si la comparación se establece dentro del grupo de parados jóvenes, esa tasa es del 34,5, cuatro puntos por debajo de la media del colectivo de desempleados que tienen entre dieciséis y veintinueve años. Pero si indagamos cuántos de los titulados universitarios están en paro por haber perdido su empleo, encontraremos una cifra minúscula: 26.400, que representa tan sólo el 1,5 por 100 del total de personas desempleadas que habían trabajado anteriormente y que hoy padecen una situación de desempleo (INE, 1987). Ocurre, pues, que la gran mayoría de titulados desempleados son aquellos que aspiran a obtener su primer empleo, o como dicen Bosch y Díaz (1988), “el paro de este grupo se explica más que por el nivel de estudios por la juventud de sus componentes” (pág. 222).

Sigue cumpliéndose, por tanto, el enunciado de ese conocido principio de la economía de la educación que dice que a mayor nivel educativo, más posibilidades de obtención de empleo, y mayor estabilidad y promoción en el empleo obtenido, aun a pesar de que las condiciones del mercado laboral han variado ostensiblemente de aquéllas otras de los años de la expansión económica en los sesenta. El beneficioso binomio que incluía: alta demanda de profesionales titulados y relativa escasez en la oferta de jóvenes titulados, ha sido sustituido por la situación inversa. De esta manera, el desequilibrio producido en el empleo es más consecuencia de unas condiciones económicas y tecnológicas adversas, que generan un escaso número de nuevos puestos de trabajo, que de la abundancia o “masificación” de estudiantes universitarios, y así ha sido igualmente demostrado en numerosos estudios en el área de la OCDE (véase Levin, 1980; OCDE-CERI, 1983; Rumberger, 1985).

### 3.2. Desajustes de la oferta universitaria de titulados

Una vez situado en términos más exactos el origen del desempleo de los titulados universitarios, no eludiremos la parte de “culpa” que pueda corresponder al lado de la oferta. La oferta que surge de nuestras Universidades presenta desajustes que disminuyen su eficiencia social, ocasionando situaciones de frustración en sus titulados y en el conjunto de la sociedad,

que entendemos podrían ser corregidos, al menos desde la óptica de una mejor y mayor información laboral para quienes deciden acceder a estas enseñanzas. Haciendo uso de recientes investigaciones editadas por el Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia y por el Consejo de Universidades, pueden ponerse de relieve algunos de los desajustes que están actuando negativamente sobre el empleo de los titulados, y que resumiremos en los cinco apartados siguientes (véase MEC, 1987; Consejo de Universidades, 1985, 1987, 1987a, 1988):

- 1) *Excesiva concentración en títulos de alto desempleo*: las cuatro carreras con mayor índice de paro (Formación del Profesorado de EGB, las equivalentes a Filosofía y Letras, Medicina y Derecho), que sumaban en conjunto casi dos terceras partes del total de titulados desempleados, suponían, a la vez, casi la mitad del total de titulaciones existentes en el mercado de trabajo, e igualmente la mitad del total de la población matriculada en nuestras universidades públicas en 1985.
- 2) *Desequilibrio entre la oferta de titulados que surgirá de carreras cortas y la de carreras largas*: en el curso 1984-85, la matriculación total ascendía a más de 730.000 alumnos en los centros universitarios públicos, la cuarta parte de los cuales se encontraba en las Escuelas Universitarias, mientras el 75 por 100 restante estaba en Facultades, Colegios Universitarios y Escuelas Técnicas Superiores. El mercado de trabajo es, sin embargo —y cada vez más—, un mercado de credenciales educativas, y la necesidad de acudir al mismo con un título universitario es más fácil de satisfacer cuando se inician estudios de ciclos cortos. La reforma de los planes de estudio, actualmente en proceso, debería habilitar un más amplio abanico de opciones para la obtención de títulos universitarios del nivel de diplomado.
- 3) *Escasa relevancia cuantitativa de las enseñanzas técnicas*: sólo algo más de 100.000 estudiantes, o sea, el 14 por 100 del total de matriculados en los centros universitarios públicos en 1984-85, se encontraban en las enseñanzas más específicamente técnicas. Dentro de este colectivo, más de la mitad de los estudiantes se concentraban en tres titulaciones: Ingeniería Técnica Industrial, Ingeniería Industrial y Arquitectura. En cualquier caso, el conjunto de todos los titulados en paro procedentes de estas enseñanzas no llegaba a sumar un 8 por 100 del total de titulados desempleados.

Si tenemos en cuenta que los análisis prospectivos sobre la demanda laboral futura de profesionales, apuntan mayoritariamente hacia un destacado incremento de la necesidad de titulados en este tipo de enseñanzas técnicas (Consejo de Universidades, 1985), fo-

mentada por el desarrollo de la informática, las telecomunicaciones y las nuevas tecnologías en general, sería recomendable intentar ampliar el peso de las mismas.

- 4) *Desajuste entre la formación recibida y las exigencias de los puestos de trabajo*: este razonamiento incluye en numerosas ocasiones un tópico muy extendido, ese de que la Universidad debe proporcionar —incluso en sus primeros cursos— el conjunto de conocimientos prácticos y específicos que luego servirán para desenvolverse profesionalmente. La realidad indica que eso no sólo es imposible sino que, además, sería perjudicial para el titulado. La división social del trabajo es enormemente amplia y la evolución económica y tecnológica tan cambiante en cualquier país con un nivel de desarrollo como el nuestro, que ese papel no puede cumplirse en la Universidad excepto a través de cursos de especialización accesibles para los niveles de postgrado y, mejor aún, después de una previa experiencia laboral por parte del titulado.

No obstante, las opiniones de los propios titulados universitarios recogidas en una de las investigaciones ya citadas (Consejo de Universidades, 1988), pueden servir de orientación sobre cuáles son los aspectos mejorables en este terreno. Algunas de las recomendaciones que de ellas se desprenden son las siguientes: necesidad de nuevas titulaciones acordes con la innovación tecnológica; mayor elasticidad y versatilidad en la formación académica; mayores posibilidades de trasvase entre Facultades y Escuelas y entre Universidades durante la carrera; mayor colaboración entre las Universidades y las Empresas; mejora de los contenidos y metodología de los estudios; mayor acercamiento de la Universidad a los problemas reales de la sociedad, etc.

- 5) *Desproporcionado balance entre las opciones empleado/empleador en los titulados universitarios*: las cuatro explicaciones que anteceden a ésta, sobre los desajustes más directamente achacables a la Universidad, ponen su énfasis en la obtención de un empleo por cuenta ajena; sin embargo, ésta no es la única salida laboral que permite la formación universitaria. Los titulados universitarios, como hemos visto, cuentan con ciertas condiciones a favor para convertirse en empleados, pero también su formación, su acceso a un mayor número de fuentes de información de todo tipo (financieras, laborales, fiscales) para promover la creación de empresas, su mayor conocimiento sobre las perspectivas futuras de la economía, etc., les facilita convertirse en empleadores.

A pesar de ello, se detecta entre los titulados universitarios, una escasa predisposición hacia la condición laboral de empresarios. El

estudio anteriormente citado (Consejo de Universidades, 1988), cifraba en sólo un 7,2 por 100 el porcentaje de empresarios entre los titulados ocupados, mientras el funcionariado, los cuadros directivos y medios, y los técnicos y profesionales liberales, acumulaban un 85,7 por 100, completando el “no sabe/no contesta” el 7,1 por 100 restante.

Si bien la transformación de este desproporcionado balance entre las opciones empleado/empleador, no es tarea exclusiva de las Universidades, sí es cierto que con una mayor colaboración entre estas instituciones y las empresas, como se propuso en el apartado anterior, podría generarse un ambiente más propicio al surgimiento de iniciativas empresariales entre los titulados universitarios.

#### **4. UNIVERSIDAD-SOCIEDAD: LA EQUIDAD EN EL ACCESO DE LOS GRUPOS SOCIALES A LA UNIVERSIDAD**

En el apartado anterior de esta ponencia se han expuesto las ventajas comparativas que —aun a pesar de la crítica situación laboral— mantiene el colectivo de titulados universitarios. También se ha hecho referencia a cuáles podrían ser los desajustes que, una vez corregidos, favorecerían un mayor grado de eficiencia social de esa línea de vinculación que, a través del mercado de trabajo, existe entre la Universidad y la sociedad. Pero al igual que deben mejorarse las condiciones de la *salida* desde la Universidad, creemos que debe ponerse idéntico esfuerzo en mejorar las posibilidades de *entrada* a la Universidad. En este apartado nos referiremos, pues, a ese segundo objetivo que aludíamos en la introducción de esta ponencia: el de garantizar una distribución más justa de las oportunidades, para el acceso y disfrute de las enseñanzas universitarias por parte de los diferentes sectores y grupos sociales. Ello completaría ese esquema de mayor eficiencia y equidad en las relaciones Universidad-Sociedad que hemos venido elaborando.

##### **4.1. Oportunidades educativas y procedencia socioeconómica**

Las decisiones de los estudiantes sobre su prolongación de la escolaridad en el tramo postobligatorio del sistema educativo es, fundamentalmente, una decisión económica. Así lo demuestran numerosos trabajos realizados dentro y fuera de nuestro país (véase Glasman y Biniaminov, 1981; Carabaña, 1983; Moreno Becerra, 1988).

Cuando finaliza la educación obligatoria y gratuita, se presentan ante el joven dos opciones claras: continuar estudiando o acudir a la búsqueda de trabajo en el mercado laboral. Es claro que tales opciones no se eligen meramente en función de la “preferencia del consumidor”, sino que están fuertemente condicionadas por la capacidad económica de quienes tienen que elegir. Los datos de nuestro sistema educativo entre los cursos 1975-76 a 1981-82 reflejan, en promedio, las siguientes respuestas en ese conflictivo momento: de cada 100 jóvenes que terminan la Educación General Básica, 51 se matriculan en el primer curso del Bachillerato Unificado Polivalente (BUP), 34 lo hacen en el primer grado de la Formación Profesional (FP-1), y los restantes 15 no continúan. Aproximadamente la mitad del total de cada grupo que prolonga su escolaridad, logra finalizar el BUP o la FP-1 en el curso correspondiente (MEC-CIDE, 1985). Las cifras de deserción y fracaso escolar en la primera etapa de las enseñanzas postobligatorias, en consecuencia, son ya un primer indicador de la selección económica que más tarde se detectará en la Universidad.

Si observáramos seguidamente la composición socioeconómica de la población matriculada en la Universidad, se refuerza nuestra conjetura inicial. Por un lado, con datos referentes a la profesión del padre del estudiante (véase Levin y Moreno Becerra, 1983), la situación entre los cursos 1974-75 y 1979-80 era ésta: el grupo de más alta procedencia socioeconómica (empresarios, cuadros directivos superiores y medios, y profesionales liberales), que sumaban el 21,4 por 100 de la población activa española, representaba, a su vez, el 68 por 100 del total de los estudiantes universitarios (véase cuadro n.º 2).

Por otro lado, con datos más recientes, relativos a la clase social de la que proceden los titulados universitarios, elaborados a partir de una encuesta llevada a cabo en 1987 (véase Consejo de Universidades, 1988), se obtenían los resultados siguientes: las clases de mayor capacidad económica (alta, media-alta y media-media) que en el conjunto de la población española suponían un 16,6 por 100 del total, eran las mismas de las que procedían el 71,2 por 100 de los titulados universitarios (véase cuadro n.º 3).

Aunque puedan ser muchas las razones que explicasen esa tendencia: educativas, de autovaloración y aspiración académicas, de capacidad intelectual, de expectativas laborales y económicas futuras, de percepción anticipada de las dificultades del ascenso social, etc., presumimos que dentro de ellas las propiamente financieras tienen mucha relevancia.

Cuadro n.º 2

**DISTRIBUCION PORCENTUAL DE ALUMNOS UNIVERSITARIOS  
SEGUN PROFESION DEL PADRE Y PORCENTAJE  
QUE ESTOS REPRESENTAN EN LA POBLACION ACTIVA**

Profesión del padre	Padrón 1975 % población activa	Curso 74-75 % alumnos	Curso 79-80 % alumnos
Profesiones liberales .....	0,7	19,8	16,3
Directivos y cuadros superiores ..	3,1	9,1	11,2
Cuadros medios .....	3,8	16,7	18,8
Empresarios .....	13,6	23,2	21,4
Otros trabajadores .....	47,7	13,6	14,8
Fuerzas armadas .....	1,1	6,7	5,6
No activos .....	26,2	5,8	5,0
No consta.....	3,8	5,1	6,8

Fuente: Levin y Moreno Becerra, 1983.

Cuadro n.º 3

**LA CLASE SOCIAL DE LA POBLACION ESPAÑOLA  
Y LA DE ORIGEN DE LOS TITULADOS**

CLASE SOCIAL	Población española	Familia de los titulados
Alta .....	0,9	1,4
Media-alta .....	4,0	12,7
Media-media .....	11,7	57,1
Media-baja .....	67,4	23,6
Baja .....	16,0	5,2
Total .....	100,0	100,0
Base .....	(1.304)	(1.474)

Fuente: Consejo de Universidades, 1988.

#### 4.2. El fomento de la equidad social a través de las ayudas financieras a los estudiantes

Como habrá sido advertido en el epígrafe anterior, el logro del objetivo de una más equitativa distribución de oportunidades educativas universitarias entre los diferentes grupos sociales, debe iniciarse en el tramo post-



bligatorio de las enseñanzas medias. La elevación del nivel de escolarización gratuita hasta los dieciséis años ha sido una medida crucial, junto al fortalecimiento, en los últimos años, de los presupuestos destinados a becas para dicho tramo: entre los cursos 1982-83 y 1984-85 el número de becas concedidas para FP, BUP y COU han pasado de 72.830 a 166.066, mientras el importe total ha evolucionado, en el mismo período, desde 3.759 hasta 5.475 millones de pesetas (MEC, 1987). Esto favorecerá, indudablemente, el acceso de los grupos sociales menos representados hasta ahora en la Universidad.

En el tramo universitario de la educación postobligatoria debe continuar esa combinación de gradual aumento de las tasas académicas con un notable incremento del número y el importe total de las ayudas individualizadas, como ha venido ocurriendo: entre los mismos cursos ya señalados se ha pasado de 68.200 a 80.198 becas concedidas, evolucionando ese presupuesto de ayudas desde 3.049 hasta 6.141 millones de pesetas (MEC, 1987). Porque una Universidad barata “para todos” —en términos de tasas académicas— no es necesariamente equitativa, los mayores costes para el individuo (y su familia) están en otros gastos de su vida escolar —alojamiento, manutención, transportes, etc.— que, incluso sin tener en cuenta los costes de oportunidad, pueden llegar a suponer entre diez y quince veces los estrictamente destinados al pago de las tasas (véase Moltó y Oroval, 1984; Blaug y Moreno Becerra, 1984).

Hace ya casi veinte años, un estudio pionero llevado a cabo en California, señalaba como conclusión principal que “la naturaleza general de los efectos redistributivos del actual método de financiación de la educación superior pública en California es clara. Algunas personas de baja renta se han beneficiado considerablemente del acceso a la educación superior estatal. Pero globalmente, el efecto de las subvenciones ha sido el de promover una mayor, en lugar de menor, desigualdad entre la gente de los diversos grupos sociales y económicos...” (Hansen y Weisbrod, 1969, pág. 123).

Estos autores atribuían el efecto adverso de las subvenciones institucionales a que los estudiantes procedentes de las familias de baja renta, o no cubrían los requisitos académicos para acceder a la Universidad, o eran perjudicados por su escasa capacidad económica para afrontar los costes de su escolarización. Se afirmó entonces que la Universidad era costeada —vía impuestos— por un porcentaje mayor de familias de baja renta que las que luego se beneficiaban directamente. O dicho en otras palabras, que la Universidad redistribuía recursos y oportunidades desde las familias menos pudientes hacia las más acomodadas. Las conclusiones del estudio de California fueron confirmadas para otras Universidades públicas estadounidenses, y estamos convencidos de que serían confirmadas para las Universidades de nuestro país.

Convendría, pues, fortalecer la financiación individualizada incrementando gradualmente el presupuesto destinado a becas para los estudiantes de menor capacidad económica y, como recomendación de actuación adicional, podría pensarse en añadir al sistema de becas, la concesión de préstamos, especialmente para los cursos finales de las Diplomaturas y las Licenciaturas, y para la realización de estudios de postgrado. Existe actualmente en Europa y Estados Unidos, una variada gama de préstamos, según sus condiciones y requisitos (monto, período y forma de devolución, tipo de interés, institución financiera que los concede, tipos de estudios para los que se otorgan, posibilidades de exoneración total o parcial de la deuda, etc.), que podrían servir de referencia (véase Díaz Malledo y Moreno Becerra, 1988).

Si bien es cierto que la equidad ha mejorado en los diez últimos años, no es menos cierto que los logros conseguidos podrían difuminarse con facilidad, si no se insiste en el aumento y la consolidación de esas mejoras alcanzadas.

## 5. CONCLUSIONES

La Universidad, al igual que en muchas otras épocas —en los más de setecientos años de su existencia—, afronta hoy el desafío de una mayor adecuación de sus cometidos en su contribución a la búsqueda y consolidación del desarrollo de la sociedad. Es extraordinariamente amplia la dimensión de los beneficios y costes sociales del papel de la Universidad, pero si nos circunscribimos al caso de España y a los aspectos más estrictamente económicos, existen, en nuestra opinión, al menos tres vertientes de incuestionable importancia y de necesaria potenciación en la vinculación Universidad-Sociedad. Por un lado, la conexión entre la investigación y el desarrollo científico-tecnológico y económico; por otro, la mejora de la formación y el empleo de los titulados universitarios; y, finalmente, la ampliación de las oportunidades educativas para los sectores y grupos sociales menos favorecidos.

En lo que respecta a la primera de aquellas vertientes, entendemos que el nuevo marco político y social derivado de la democratización de nuestro país y la adhesión a la Comunidad Europea, sumado el nuevo estatus jurídico-económico de la Universidad y a la regulación del fomento de la financiación y la coordinación de la investigación científica y el desarrollo tecnológico, deberían facilitar el aumento de dicha conexión. Sin embargo, sólo la decidida labor de fortalecimiento y promoción que se lleve a cabo desde los Rectorados, los Centros, Departamentos e Institutos universitarios, por una parte, y desde las restantes entidades públicas y privadas de la sociedad, por otra, conseguirá alcanzar los objetivos señalados. En este ámbito, el papel de los Consejos Sociales, y la creación de puntos de transferencia

de ofertas y demandas de información, formación y asesoramiento entre la Universidad y la empresa, podrían aumentar la eficiencia en la consecución de ese binomio I + D.

En lo referente al mercado de trabajo de los titulados universitarios, hay que hacer hincapié en que las dificultades de empleo tienen que ver más con las condiciones de la demanda (escaso crecimiento de la economía y modernización tecnológica sustitutiva de trabajo) que con las de la oferta de trabajo, en este caso de los titulados universitarios. No obstante, algunos desajustes percibidos en esta oferta actual y en la que los próximos años surgirá de nuestras Universidades, indican la conveniencia de tomar algunas medidas. Por un lado, incrementar la información a los estudiantes sobre las expectativas laborales de las titulaciones y, a la vez, flexibilizar y agilizar —con la reforma de las enseñanzas— los currícula universitarios, para hacer más versátiles y polivalentes las formaciones que de ellos se desprenden. Y por otro, incorporar a los planes de estudio, contenidos y métodos más cercanos a lo que la innovación tecnológica y la realidad social, en su conjunto, exigirá de los titulados, y facilitar una más fluida y permanente relación con las empresas.

Y por último —aunque este orden no indique su importancia— la Universidad debe lograr una más equitativa distribución de las oportunidades de los distintos grupos para acceder a sus enseñanzas. Aun a pesar de las frecuentes denuncias de masificación, menos del 3 por 100 de la población española tiene un título universitario y, como ha quedado expuesto con datos de distintas fuentes, un escaso grupo de quienes ostentan ese privilegio procede de las clases sociales más numerosas. En la línea de potenciar esta tercera vertiente de la vinculación Universidad-Sociedad, debería seguirse ampliando el presupuesto de las ayudas destinadas al tramo postobligatorio de las enseñanzas medias, e incrementando gradualmente las ayudas individuales, tanto con becas como con la puesta en práctica de programas de prácticas, en la enseñanza universitaria.

Con este análisis, que no incurre en la pretensión de ser exhaustivo ni totalizador, esperamos haber aportado algunas consideraciones que facilitarían la comprensión y la mejora de los niveles de eficiencia y equidad de la vinculación entre Universidad y Sociedad, en su perspectiva más específicamente económica. En cualquier caso, las múltiples y, sin duda, muy importantes facetas de la dimensión social de la Universidad que exceden de las aquí tratadas, no deberían dejar de tenerse en cuenta a la hora de diseñar una estrategia que robusteciera sea provechosa conexión entre Universidad y Sociedad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BERSTECHER, D., y HECQUET, I. (1977): "Los problemas de costes y de financiación en la enseñanza universitaria", *Revista de Educación* núms. 248-249, enero-abril.
- BLAUG, M. (1974): "El valor económico de la educación", *Cuadernos de Economía*, vol. 2, núm. 5, septiembre-diciembre.
- BLAUG, M., y MORENO BECERRA, J. L. (1984): *Financiación de la educación superior en Europa y España*, Siglo XXI/IESA, Madrid.
- BOENINGER, E. (1978): "Comentario a *Financiamiento de la educación y distribución del ingreso en América Latina*", en BRODERSON y SANJURJO (1978).
- BOSCH, F., y DÍAZ, J. (1988): *La educación en España: una perspectiva económica*, Ariel, Madrid.
- BOWEN, H. R. (1980): *The costs of higher education*, Carnegie/Josey-Bass, San Francisco.
- BRODERSON, M., y SANJURJO, M. E. (1978): *Financiamiento de la educación en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.
- CARABAÑA, J. (1983): *Educación, ocupación e ingresos en la España del siglo XX*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid.
- CICYT (Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología, 1988): *Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico*, MEC, Madrid.
- CONSEJO DE UNIVERSIDADES (1985): *El mercado de trabajo de los titulados universitarios en España*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid.
- CONSEJO DE UNIVERSIDADES (1986): *La prestación de servicios de las Universidades al sector productivo*, Consejo de Universidades, Madrid.
- CONSEJO DE UNIVERSIDADES (1987): *Documentos de trabajo sobre la Universidad española y el actual proceso de reforma*, Consejo de Universidades, Madrid.
- CONSEJO DE UNIVERSIDADES (1987a): *Demanda de plazas universitarias*, Consejo de Universidades, Madrid.
- CONSEJO DE UNIVERSIDADES (1988): *Las situaciones y perfil del desempleo y subempleo de los titulados universitarios*, Consejo de Universidades, Madrid.
- DÍAZ MALLEDO, J., y MORENO BECERRA, J. L. (1988): "Financiación de la educación postobligatoria: los préstamos a los estudiantes", *Ekonomiaz, Revista de Economía Vasca*, núm. 13, en imprenta.
- GLASMAN, N. S., y BINIAMINOV, I. (1981): "Input-Output analyses of Schools", *Review of Educational Research* vol. 51, núm. 4, invierno.
- HANSEN, W. L., y WEISBROD, B. A. (1969): "The distribution of the cost and benefits of public higher education: the case of California", *Journal of Human Resources*, núm. 2, primavera.
- INE (Instituto Nacional de Estadística, 1987): *Encuesta de Población Activa Octubre-Noviembre-Diciembre*, INE, Madrid.
- LEVIN, H. M. (1980): "Youth unemployment and its educational consequences", *Policy Papers IFG-Stanford University*, núm. 80, c. 4.
- LEVIN, H. M. (1988): "La financiación de la investigación en Estados Unidos", *Política Científica*, núm. 13, julio.
- LEVIN, H. M., y MORENO BECERRA, J. L. (1983): "Financiación de la educación superior y equidad social", *Información Comercial Española* núm. 601, septiembre.
- MARTIN, T. L. Jr. (1987): "The televersity: the University of the future", *Industry and Higher Education*, vol. 1, núm. 2, diciembre.
- MCMAHON, W. W. (1987): "Externalities in education", en PSACHAROPOULOS (1987).
- MEC (Ministerio de Educación y Ciencia, 1987): *Datos y cifras de la educación en España 1984-85*, MEC, Madrid.
- MEC-CIDE (Centro Nacional de Investigación y Documentación Educativa, 1985): *The spanish educational system. Report of Spain*, MEC, Madrid.
- MOLTÓ, T., y OROVAL, E. (1984): *Costes y rendimientos en la enseñanza superior*, ICE, Barcelona.
- MORENO BECERRA, J. L. (1983): "La educación como determinante del salario: capital humano

- versus credencialismo”, *Cuadernos de Economía*, vol. 10, núm. 29, septiembre-diciembre.
- MORENO BECERRA, J. L. (1983): “Costes, beneficios y financiación de la educación superior”, *Cuaderno de Ciencias Económicas y Empresariales*, núm. 12, octubre.
- MORENO BECERRA, J. L. (1986): “La financiación de la Universidad”, *Nueva Sociedad*, núm. 84, julio-agosto.
- MORENO BECERRA, J. L. (1988): “Factores socioeconómicos y equidad en las oportunidades educativas”. (Ponencia presentada al II Congreso Mundial Vasco, octubre 1987). De próxima publicación por Narcea, S. A. de Ediciones.
- OCDE-CERI (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos - Centre for Educational Research and Innovation, 1983), *Education and Work. The views of the young*, OECE, París.
- PERACAUOLA, J. (1988): “Transferencia de Tecnología de las Universidades y organismos públicos de investigación a las empresas”. (Ponencia presentada al seminario sobre “Articulación Social y Financiación de la Investigación Universitaria”, de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, Madrid, marzo, 1988).
- PSACHAROPOULOS, G. (1987): *Economics of education. Research and studies*, Pergamon Press, Oxford.
- RUMBERGER, R. (1985): “The growing problem of youth unemployment: causes and policy solutions”, *Policy Papers IFG-Stanford University* núm. 85, c. 1.
- VERRY, D. W. (1987): “Educational cost functions”, en PSACHAROPOULOS (1987).
- WATSON, D. (1988): “Transferencia de tecnología entre las Universidades y las empresas dentro de la Comunidad Europea”, *Política Científica*, núm. 13, julio.
- WINDHAM, D. M. (1980): “The benefits and financing of American higher education: theory, research and policy”, *IFG-Stanford University Project Report* núm. 80, A 19.



**LA RELACION ENTRE TASAS  
Y AYUDAS AL ESTUDIO:  
LA MOVILIDAD  
DE LOS ESTUDIANTES**

ESTEBAN OROVAL  
Economista





# **LA RELACION ENTRE TASAS Y AYUDAS AL ESTUDIO: LA MOVILIDAD DE LOS ESTUDIANTES**

ESTEBAN OROVAL

Por lo general, cuando se plantean los problemas relacionados con la financiación de la enseñanza superior, se tiene en cuenta fundamentalmente el gasto corriente que implica la prestación del servicio educativo y el gasto de inversión. Los recursos destinados a la política asistencial, quedan relegados a aspectos marginales que normalmente se determinan independientemente de la asignación del gasto a la enseñanza superior, respondiendo a criterios de equidad, que en función de cada coyuntura política tienen más o menos relevancia.

Este planteamiento parte de la premisa de considerar como parcelas separadas las políticas educativas a cada nivel de enseñanza, la política de localización de centros y la política de ayuda al estudiante.

Cualquier intento de racionalización del gasto público en educación, debería empezar por romper este tratamiento en compartimentos estancos, e iniciar un proceso de reflexión conjunta en términos de objetivos globales del sistema educativo y de necesidades de recursos.

En este sentido y dado que las ponencias que me han precedido, han tratado ampliamente los aspectos más estrechamente relacionados con la financiación del gasto corriente y la inversión, centraré mi intervención en la política asistencial, aportando las conclusiones de diversos trabajos realizados en la Universidad de Barcelona, con objeto de facilitar esta visión globalizadora y contribuir al debate sobre tasas y becas.

## **1. Características generales del sistema de becas en España**

Frente a la mayoría de países europeos, en los que durante las décadas de los cincuenta y sesenta se iniciaron amplios debates sobre la organiza-

ción de sus respectivos sistemas de becas con participación de todos los grupos políticos, en España, el sistema de becas aparece durante el régimen anterior, sin ningún tipo de consenso político y con una dotación económica casi ínfima comparada con otros países europeos.

En el documento<sup>1</sup> presentado por el equipo de economía de la educación de la Universidad de Barcelona a la OCDE (marzo 1988) se resume en los ocho puntos siguientes las características generales del sistema de becas español

1.1. Es un sistema único de becas y ayudas financiado por el Estado, sin participación de otras administraciones u organismos públicos. Existen ciertas becas concedidas por empresas e instituciones privadas (normalmente para empleados e hijos de los mismos), pero en un porcentaje muy reducido respecto a las becas estatales. El proceso de reforma de la organización territorial del Estado derivado de la Constitución de 1977, y la consecuente creación de Comunidades Autónomas, no han afectado a la estructura del sistema, que sigue siendo, en lo sustancial, financiado y gestionado por el Estado central, en tanto que la Constitución encomienda a este último la garantía del derecho a la educación de los ciudadanos.

1.2. El sistema de becas y ayudas a los estudiantes universitarios se integra dentro de un sistema general que comprende todos los niveles educativos y, especialmente, la enseñanza secundaria postobligatoria. Hasta 1984, el volumen de recursos económicos absorbidos por este nivel es mayor que el que corresponde al nivel universitario. A partir de esta fecha, la situación se invierte al expandirse de modo muy considerable los fondos asignados a la financiación del sistema de becas universitarias.

1.3. El sistema se articula exclusivamente sobre la base de la concesión de ayudas monetarias a fondo perdido sin que exista mecanismo establecido de otorgación de créditos.

1.4. El sistema no se configura con un sistema de ayuda generalizada a los estudiantes. Para obtener una beca, los estudiantes deben reunir unos requisitos tanto económicos como académicos (nivel previo de calificaciones). El peso relativo de ambos tipos de requisitos ha experimentado diversas variaciones como consecuencia de sucesivos cambios de normativa, cuya tendencia general ha ido en la dirección de primar las circunstancias de tipo económico. Podría afirmarse que el sistema nace orientado implíci-

---

<sup>1</sup> Informe sobre los Modos de Financiación de la Enseñanza Superior; evolución desde 1975 y previsiones de futuro: El caso español.

Equipo de trabajo de la Universidad de Barcelona: Tomás MOLTÓ, Esteban OROVAL, Gloria ORRIOLS, Neus PONS, Ramón TORRENT, profesores del Departamento de Economía Política, Hacienda Pública y Derecho Financiero y Tributario. Marzo 1988.

tamente a estudiantes especialmente desfavorecidos desde el punto de vista económico y especialmente aventajados desde el punto de vista académico, si bien a lo largo del tiempo se han ido relajando ambas condiciones.

1.5. El sistema no contempla como objetivo la independencia financiera de los estudiantes individuales. Las condiciones económicas para acceder al mismo vienen establecidas en función de los ingresos *familiares* del solicitante.

1.6. El sistema no incorpora políticas específicas orientadas a categorías específicas de estudiantes (estudiantes a tiempo completo o parcial, estudiantes que trabajan o no, hombres o mujeres, jóvenes o adultos) o a tipos específicos de estudios.

1.7. El sistema de ayudas financieras directas se completa con la prestación directa de determinados servicios por parte de la Administración, fundamentalmente alojamiento (Residencias Universitarias) y alimentación (Comedores Universitarios). Residencias y Comedores funcionan descentralizadamente, con diferentes grados de vinculación y tutela por las distintas Universidades; su ámbito es, no obstante considerablemente reducido y prestan servicio a un porcentaje reducido de estudiantes; normalmente, el precio de los servicios es un precio político, no excesivamente alejado del precio de mercado. En cualquier caso, no existe mecanismo de coordinación ni de integración entre el sistema de ayudas financieras y estos servicios.

1.8. El tipo de becas y ayudas ha variado ligeramente a lo largo de los años. En el momento presente, el sistema se estructura, en lo sustancial, del modo siguiente, siempre que se mantengan, en todo caso, los requisitos académicos establecidos para la concesión y renovación de las ayudas:

- Por debajo de un determinado nivel de renta familiar “per cápita”, los estudiantes tienen derecho a la exención del pago de derechos de inscripción (tasa académica).
- Por debajo de un determinado nivel de renta inferior al anterior, los estudiantes tienen derecho a una “ayuda compensatoria” para la cobertura de sus gastos de manutención.
- Con carácter complementario, los estudiantes integrados en el sistema tienen también derecho a determinadas ayudas para material didáctico y, sobre todo, a ayudas en función de la distancia que separa su domicilio del centro donde cursan estudios.

## 2. Examen crítico del sistema de becas

El nuevo gobierno socialista que accede al poder a finales de 1982 considera como un objetivo prioritario la potenciación del sistema de becas universitarias. Así, a partir de 1984 se produce una decidida expansión del mismo, tanto en lo que se refiere a la ampliación de los fondos asignados a su financiación como en lo que se refiere al número de beneficiarios. En cuatro años se triplican los primeros y casi se doblan los segundos, aumentando también, por tanto, considerablemente la cuantía media de las ayudas.

Este esfuerzo económico progresivamente creciente en todos los años palía algo las enormes insuficiencias heredadas del sistema, tanto en sus dimensiones globales (escasez de fondos asignados a su financiación y de número de beneficiarios) como en el importe de las ayudas concedidas. A pesar de ello, la situación en estos momentos sigue siendo claramente insatisfactoria en ambos aspectos; específicamente cabe señalar que, para buen número de beneficiarios del sistema (relativamente reducido, por otra parte, en porcentaje del número total de estudiantes universitarios), la cuantía de la ayuda que perciben es considerablemente pequeña en relación a los costes indirectos de la enseñanza que deberían sufragar.

Paralelamente al esfuerzo económico destinado a potenciar el sistema de becas y ayudas, el Ministerio de Educación emprende la evaluación de su funcionamiento interno, considerablemente dificultada porque, con anterioridad, no existía un procedimiento establecido de seguimiento estadístico del mismo.

De esta evaluación, referida a los años 83 a 86, se desprende una visión relativamente crítica de dicho funcionamiento interno, que puede sintetizarse en los puntos siguientes:

2.1. Considerables asimetrías en la distribución de las becas entre estudiantes de las distintas Universidades. Sólo a título de ejemplo, véase la comparación entre las Universidades de Barcelona y Granada para los años 1982 y 1985:

Año	Universidad	N.º de becarios	% de becarios sobre el total de estudiantes
1982 .....	Barcelona	3.271	4,64
	Granada	5.263	14,09
1985 .....	Barcelona	6.818	9,67
	Granada	9.544	25,55

2.2. Bajo rendimiento interno del sistema. Para medir el rendimiento interno se han utilizado dos indicadores:

- a) La relación entre renovaciones y nuevas adjudicaciones. En una situación teórica de máximo rendimiento para una carrera de cinco años, la relación debería ser de 80 por 100 de renovaciones y 20 por 100 de nuevas adjudicaciones, que significa que todos los estudiantes que han entrado en el primer curso renuevan la beca hasta el final de la carrera. Para el caso español las cifras son las siguientes:

Año	Renovación	Nueva adjudicación
1982-83 .....	46,09	53,91
1983-84 .....	48,84	51,16
1984-85 .....	43,31	56,69
1985-86 .....	34,8	65,2
1986-87 .....	37,8	62,2

- b) Índice de mortalidad definido como el porcentaje de becarios de 1.<sup>er</sup> curso que han cesado en el beneficio de la beca al llegar a 3.<sup>o</sup>

Globalmente la mortalidad así definida se eleva a un 69,32 por 100.

2.3. Ineficiencias debidas a las contradicciones que se generan entre el establecimiento de unos requisitos académicos para la obtención y renovación de las ayudas, comunes —con pequeñas variaciones— a todo tipo de estudios, y la enorme desigualdad existente de hecho en cuanto a rendimiento académico de los estudiantes en dichos distintos tipos de estudios. Así, si bien con carácter general es relativamente elevada la mortalidad en el disfrute de la beca a lo largo de los estudios, esta circunstancia resulta exagerada para determinados tipos de estudios (especialmente, los científicos y técnicos). Ello provoca que, en la práctica, el sistema tienda a decantarse hacia aquellos estudios que son seguidos con mayor facilidad, desde el punto de vista académico, por parte de los estudiantes. Esta circunstancia puede chocar con otros objetivos de la política educativa, sobre todo en cuanto ésta se orienta más bien a promover la potenciación de aquellos estudios que precisamente resultan penalizados desde el punto de vista del funcionamiento del sistema de becas.

2.4. Tratamiento desigual de los distintos beneficiarios potenciales en tanto que la acreditación de las condiciones económicas de los solicitantes se ve dificultada por la pervivencia de práctica de fraude fiscal y ocultación de ingresos. Esta circunstancia (que posiblemente explique también parcialmente la asimetría entre Universidades) debe tender a perder importancia a medida que se avanza en la lucha contra el fraude fiscal, pero, sin

duda, debe haber penalizado, a lo largo del período considerado, a los aspirantes cuyos ingresos eran transparentes fiscalmente (es decir, a los asalariados), favoreciendo relativamente a los hijos de pequeños comerciantes, agricultores o industriales y de trabajadores autónomos.

2.5. Insuficiente integración del sistema de becas universitarias dentro del sistema general de becas y ayudas en los distintos niveles educativos, y, específicamente, con el sistema de becas en el nivel de la enseñanza secundaria postobligatoria. Así, hay una discontinuidad excesiva entre los beneficiarios del sistema en los dos niveles educativos.

Las circunstancias que se acaban de indicar permiten señalar graves defectos en cuanto a la eficiencia y equidad del vigente sistema de becas y ayudas. Estos defectos, unidos a la insuficiencia en la cuantía de las ayudas, provocan que dicho sistema diste de ser un instrumento plenamente eficaz desde el punto de vista de la política asistencial, es decir, desde el punto de vista de su capacidad para modificar de modo sustancial las condiciones de acceso de estudiantes a la enseñanza superior.

En el curso 1987-88 ha proseguido el esfuerzo económico por lo que se refiere al incremento de los fondos públicos asignados a la financiación del sistema. Al mismo tiempo, se han introducido modificaciones en la normativa reguladora que tienden a corregir los defectos apuntados en su funcionamiento interno. Resulta imposible en este momento conocer los efectos de estas modificaciones; de todos modos, y aunque parece claro que se habrá avanzado en la dirección de una mayor eficiencia y equidad, parece también indudable que el sistema está necesitado de una reforma profunda. La voluntad del Ministerio de Educación es acometer dicha reforma en el marco de las Enseñanzas Medias y el alargamiento de la enseñanza obligatoria.

### **3. Costes de la enseñanza superior y sistema de becas**

Los costes que implican la obtención del título de enseñanza superior tienen dos componentes: el coste directo de la prestación del servicio y el coste indirecto que viene dado por los gastos de mantenimiento de los estudiantes durante el período de escolarización. Por los datos disponibles para el caso español, se pueden ofrecer las siguientes reflexiones:

3.1. Las dos fuentes básicas de financiación de los costes directos, han sido las transferencias del Estado y las tasas académicas. En términos globales, desde 1972 hasta hoy, ha habido un fuerte incremento del peso de las tasas en el conjunto de la financiación de estos costes (del 8 por 100 a más del 20 por 100). Es decir, se ha producido un importante incremento de la participación de las familias en la financiación del gasto corriente de la Universidad.

3.2. Puede afirmarse que queda plenamente comprobado el mayor peso de los costes indirectos de la enseñanza (“gastos de manutención” en general, ya sin entrar en el tema del “salario perdido”) respecto a los costes directos de la misma (“gastos de funcionamiento de las Universidades”): Si atendemos a la parte de los costes directos sufragada por los estudiantes y sus familiares en la actualidad vía pago de tasas académicas, la relación entre los primeros y los segundos supera el 10 a 1; si atendemos a la totalidad de los costes directos (cubiertos tanto por tasas académicas como por las transferencias a las Universidades a cargo de los Presupuestos Generales), dicha relación supera el 10 a 4. Por otra parte, los costes indirectos superan en una proporción muy elevada la cuantía media de las becas.

3.3. El acceso a la enseñanza universitaria no depende tanto de los mecanismos de financiación de sus costes directos, ni de la capacidad de los estudiantes y sus familias de sufragar una parte mayor o menor de los mismos, sino de los mecanismos y capacidad de financiación de sus costes indirectos. O, dicho de otro modo, la congelación o elevación de las tasas académicas son relativamente irrelevantes como instrumento de una política de acceso a la Universidad.

3.4. Sin embargo, y teniendo en cuenta que existe un abanico algo amplio de sectores de la población que acuden a la Universidad, una elevación de tasas académicas puede dificultar el acceso a la Universidad de ciertas capas sociales con niveles de ingresos poco elevados y, por tanto, con una estructura del gasto muy rígida.

En base a una percepción más o menos precisa de estas consideraciones, se acostumbra a argumentar en términos conjuntamente de tasas y becas, o más concretamente, de elevación de tasas e incremento de las becas. Ante ello, conviene enfatizar la asimetría entre tasas y becas: la tasas son un mecanismo de financiación de los costes directos, mientras que las becas tienden fundamentalmente a cubrir en mayor o menor grado los costes indirectos; mezclar indiscriminadamente ambos temas en una misma argumentación puede conducir, por tanto, a una confusión de objetivos e instrumentos que difícilmente puede desembocar en una conclusión coherente. Pensemos solamente en que muchas veces se pretende dejar latente o implícita la idea de que un incremento de las tasas liberaría una parte de los fondos presupuestarios que ahora se transfieren a las Universidades para su financiación, y que estos fondos liberados podrían destinarse a incrementar la dotación para becas, con lo que los posibles efectos limitativos en el acceso a la Universidad de aquel incremento quedarían contrapesados por la ampliación que permitiría el aumento de dotación de becas. Este tipo de argumento olvida que los costes indirectos (objeto de la política de becas) son muchísimo mayores que los costes directos (objeto de la política de tasas) y que, por tanto, dicho trasvase de fondos tendría efectos

relativos mucho mayores sobre el grado de financiación privada de costes directos que sobre el grado de financiación pública de los costes indirectos.

Esta asimetría se acentúa si tenemos en cuenta hechos detectados a lo largo de los trabajos realizados en la Universidad de Barcelona, especialmente en lo que se refiere al funcionamiento del sistema de becas. En primer lugar, la dependencia de éste respecto a unos criterios de evaluación académica del profesorado absolutamente faltos de uniformidad: mientras los poderes públicos, en la actualidad, pueden hacer efectiva una política de tasas, no sucede así por lo se refiere a la continuidad en el disfrute de la beca —elemento básico de una política de becas— que, en tanto depende de requisitos académicos, escapa a las manos de los poderes públicos y depende de las decisiones del profesorado.

En segundo lugar, si bien ello requiere posterior análisis, la existencia de disfunciones en la gestión del sistema de becas que fácilmente pueden conducir a la penalización de los posibles beneficiarios con ingresos más transparentes desde el punto de vista fiscal, es decir, los asalariados; discriminación que en cambio no existe, en sentido contrario, en el momento del pago de las tasas.

Generalizando, podríamos decir que los hechos apuntados en el párrafo anterior conducen a una consideración que casi nunca está presente en la mayor parte de trabajos sobre el tema. La política de tasas se centra fundamentalmente en la determinación de su cuantía; en cambio, para la política de becas el problema no sólo es de dotaciones económicas sino también, y aun sobre todo, de estructura y funcionamiento. Los argumentos puramente cuantitativos olvidan esta cuestión, hasta el punto de que hay razones para afirmar que un incremento en las dotaciones presupuestarias para becas que no vaya acompañada de una reforma profunda del sistema, puede conducir a un desaprovechamiento importante de los recursos destinados a la política asistencial.

Estas reflexiones, ven reforzada su significación al comparar los mecanismos de financiación de la enseñanza universitaria con países de nuestra área económica y política. En este sentido, vale la pena señalar, aunque sea sobradamente conocido, que, de manera generalizada, los costes directos de aquélla son asumidos por los poderes públicos en su totalidad o en casi su totalidad, con las excepciones ciertamente importantes de EE.UU. y el Japón, cuya realidad universitaria, no obstante, es tan distinta de la nuestra.

Buena parte de la discusión precedente podría quedar resumida en una discusión sobre los objetivos últimos de la financiación de la enseñanza universitaria: sobre si se trata de ir construyendo un sistema de financiación que tienda a garantizar la igualdad en el acceso de los ciudadanos a la



Universidad; o bien se trata de, dando por más o menos definitivo un acceso desigual que favorece a los sectores de mayores ingresos, incrementar la participación de los mismos en la financiación del servicio público universitario. Y en este sentido, es inevitable recordar que, si el objetivo es este segundo, hay un mecanismo mucho más arraigado en los países de nuestra área que no el incremento de tasas académicas: la financiación pública del servicio acompañada, si es necesario, de un incremento de la presión impositiva y de su progresividad.

#### **4. Las condiciones de accesos a la Universidad y la movilidad de los estudiantes**

La conexión entre la política de acceso y política asistencial es evidente: difícilmente puede hacerse efectivo el derecho de los estudiantes a optar por acceder a cualquier Universidad española (reconocido en principio en la LRU), si no existe una política asistencial poderosa que permita a los estudiantes vivir fuera del domicilio familiar.

A lo largo de esta exposición, han quedado suficientemente explicitados los aspectos negativos de la política de becas en España como política que pueda fomentar la movilidad estudiantil, sólo recordar aquí tres aspectos fundamentales:

- La política asistencial no contempla la independencia de los estudiantes individuales.
- Insuficiente dotación.
- Alto índice de mortalidad.

Por todo ello, se puede afirmar que la modificación en las condiciones de acceso a la Universidad no ha venido dada, a lo largo de los últimos años, tanto por el sistema de política asistencial cuanto por la política de localización de centros. Efectivamente, la creación de nuevos centros en zonas o ciudades anteriormente desprovistas de los mismos, reduce drásticamente los costes indirectos de la enseñanza para los ciudadanos residentes en aquéllas y hace que se manifieste una demanda de estudios universitarios que antes quedaba latente a falta de instrumentos de política asistencial suficientemente poderosos y eficientes.

Así, no hay duda de que, en el caso español, la nueva oferta de servicios educativos universitarios tiende a crear su propia demanda. Por tanto, la diversificación geográfica de centros ha ampliado y diversificado también el acceso de estudiantes. Sin negar el carácter positivo de este hecho, deben señalarse también los peligros que laten dentro del sistema:

- a) Los peligros desde el punto de vista académico. Parece claro que las restricciones presupuestarias dificultan que estos nuevos centros dispongan de los recursos materiales (bibliotecas, infraestructura, laboratorio...) y humanos (profesorado de alta calidad), de los que más fácilmente pueden estar dotados los centros tradicionales.
- b) Los peligros desde el punto de vista de la planificación del sistema administrativo. No habiendo disminuido la presión social sobre el acceso a la Universidad, y a falta, como se ha dicho, de un sistema de política asistencial poderoso y eficaz que permitiera la movilidad del estudiante, no es extraño que dicha presión se manifieste, ya no desde los ciudadanos individuales, sino desde los organismos de gobierno locales y los representantes parlamentarios electos, como una presión para avanzar indiscriminadamente en la dispersión geográfica de los centros.

Por otro lado, la especificidad de la oferta docente de cada centro tampoco ha jugado un papel de atracción y movilidad estudiantil (ni por las temáticas, ni por la calidad). Los centros difícilmente han podido conectar con su entorno socioeconómico y plantearse unas enseñanzas diferenciadas a partir de sus disponibilidades docentes. El actual proceso de reforma de titulaciones y planes de estudio, si consigue aglutinar a todos los sectores afectados, puede abrir el camino hacia una estructuración diferenciada a la oferta docente que favorezca la movilidad estudiantil.

Finalmente, señalar que la actual tendencia internacional de fomento de la movilidad estudiantil, sobre todo los esfuerzos que se están realizando a nivel europeo, jugará un papel decisivo en nuestro sistema educativo, pero, para poder hacer frente a esta nueva situación de intercambios internacionales, será totalmente necesaria la coordinación señalada al comienzo de mi exposición. Además es fundamental evitar que la movilidad internacional de los estudiantes se consolide sólo en una dirección, de España al extranjero, y el único camino para tener una movilidad bidireccional, es crear la capacidad de exportar servicios educativos universitarios y este es un reto al que todos los que estamos implicados en la enseñanza superior deberíamos saber responder.

# **LA MOVILIDAD ESTUDIANTIL**

JOSE SEGOVIA PEREZ



## LA MOVILIDAD ESTUDIANTIL

JOSE SEGOVIA PEREZ

El término “movilidad” es ambiguo. Puede entenderse como mera movilidad geográfica, como movilidad social, etc. Sin embargo, parece cierto que el de movilidad social es más amplio e incluye como uno de sus aspectos o condiciones el concepto de movilidad geográfica. Dicho de otra manera, la posibilidad de movilidad geográfica, en un alumno, limita o condiciona sus posibilidades de movilidad social. Multitud de ejemplos avalan la afirmación anterior. En septiembre de 1988 existen en España unos 310.000 alumnos y alumnas con el BUP o el COU terminado que no han proseguido estudios ulteriores y/o no tienen trabajo; pues bien, una buena parte de ellos se ven en esa situación debido a la no existencia en su lugar de estudios de una oferta de Formación Profesional (FP) y su cualificación laboral correspondiente (es sabido que el BUP es el único tramo educativo español que, por definición, no cualifica para el desempeño de un puesto de trabajo, aunque eso no impida su relativa demanda por parte de las empresas). Muchos de esos alumnos con el bachillerato terminado no tienen acceso a la movilidad geográfica y eso limita su derecho al estudio.

En otro sentido es una experiencia común el que los alumnos de enseñanza secundaria de un medio rural limitan en muchas circunstancias su nivel de aspiración a la posibilidad de acercarse a la capital de su provincia a cursar los estudios que allí se ofertan que, con mucha frecuencia, se circunscriben al primer ciclo de estudios universitarios y, sobre todo, a la escuela universitaria de formación del profesorado.

Podría mencionarse aun el caso de la posibilidad de acceder al conocimiento de un idioma extranjero mediante estancias en el país de referencia.

En cualquiera de los casos citados la movilidad geográfica es una condición de posibilidad, en muchos casos, para la movilidad social a través de la igualdad de oportunidades, etc.

En este aspecto, las convocatorias de becas no han tenido nunca como objetivo ser una traba a la movilidad estudiantil, es decir, no han introducido nunca entre los requisitos necesarios para el disfrute de una beca la obligatoriedad de estudiar en la propia ciudad o región. Se limitan a regular los requisitos académicos y económicos para la adjudicación de las becas, dejando a los organismos pertinentes la regulación de la admisión de alumnos en los distintos centros universitarios. Dicho régimen es una de las bases de la posible movilidad estudiantil. Las convocatorias de becas establecen, sin embargo, como único requisito, la necesidad de acreditar suficientemente la residencia cuando solicitan dicha ayuda de residencia cuando ésta se encuentra a más de 50 kilómetros de la vivienda familiar.

No hay ninguna objeción *teórica*, en principio, que dificulte dicha movilidad. Digo dificultades “teórica” y “en principio” porque garantizar un derecho, sea el que sea, es condición necesaria, pero no suficiente para el ejercicio y disfrute de dicho derecho.

Hay contradicciones intrínsecas en el sistema, como en todo sistema, que no son imputables a nadie o son imputables a todos. Es un hecho que para que un determinado colectivo pueda llevar a cabo determinada reivindicación debe tener conciencia de que son un colectivo, de que tienen razón, de que tienen fuerza, etc. Hay otros grupos de personas que no reivindican porque no forman colectivos estables o porque ni siquiera tienen conciencia de sus derechos o de sus posibilidades. Por poner un ejemplo un grupo de trabajadores es más eficaz a la hora de reivindicar, que un grupo de parados; reivindicará más fácilmente un grupo de alumnos de BUP o FP que un grupo de alumnos de educación compensatoria.

Por otro lado, al ser el programa de becas un programa estatal, no transferido a las CC.AA. con plena competencia en materia educativa, las condiciones para que dicho programa favorezca la movilidad son buenas. De hecho sólo el País Vasco (de las seis CC.AA. que tienen plenas competencias en materia educativa) tiene transferida la competencia sobre las becas y ayudas al estudio. Al respecto hay que decir que la colaboración es excelente y no parece haber supuesto traba a la movilidad estudiantil como uno de los aspectos fundamentales del derecho a la educación. Todo ello sin dejar de defender que el carácter estatal del programa de becas facilita a mi entender la existencia de una política compensatoria auténtica.

Parece bueno, pues, hacer lo posible para que la movilidad sea un principio a defender y un derecho a conseguir, y no sólo a partir de la necesidad de optimizar los recursos de las Universidades, sino para garantizar un derecho constitucional, la libre circulación de todos los ciudadanos por todo el territorio nacional en el disfrute de sus derechos.

De hecho, no de derecho, se vive hoy una especie de repliegue de los ciudadanos hacia su propio entorno y hay multitud de ejemplos que parecen

avaluar esta impresión. La antigua circulación de profesores entre todas las Universidades parece haberse restringido. En los concursos de traslados de los profesores de enseñanza básica y secundaria, desde hace años se observa una cierta ansiedad por tener plaza en propiedad en la propia Comunidad Autónoma, ante la posibilidad, cercana o remota de unas transferencias, fenómeno que ya se produjo en seis de ellas. No sé si ello es bueno o malo; no parece el momento de emitir juicios de valor al respecto, pero parece que así sucede. Una vehemente defensa del principio de movilidad o libre circulación sólo la he visto hoy en manos de las patronales y sindicatos a través de la defensa de la unidad del mercado de trabajo. Mi experiencia en el Consejo General de la Formación Profesional ha sido reveladora al respecto.

Experiencias enriquecedoras son también las que propicia el Ministerio, junto con las CC.AA. en lo relativo a intercambios escolares, tanto de las distintas Comunidades entre sí, como los intercambios con países extranjeros.

En principio, pues, facilitar la movilidad no debe verse bajo el necesario pero estrecho prisma del aprovechamiento de recursos, sino como una característica que ha impregnado siempre a la comunidad científica, aunque sea en el modesto nivel del estudiante universitario. Son el universalismo y el “comunismo” de que hablaba Merton.

Hay objetivos directos y propios de su competencia que las convocatorias de becas deben perseguir como instrumento de determinadas políticas gubernamentales: modesta redistribución de la renta, consecución efectiva del derecho a la educación, primar a determinados colectivos socialmente desfavorecidos, etc. Hay otros aspectos, sin embargo, en que la política de becas puede ser, sin desdoro, subsidiaria de determinadas iniciativas que las Universidades, en el uso de su autonomía, puedan promover: facilitar la movilidad, intercambio y libre circulación de estudiantes es una de esas iniciativas que debe reflejarse en el régimen de admisión de alumnos y que debe también ir en paralelo con la movilidad que debe existir en el ámbito de los investigadores y los profesores universitarios, pero eso ya se escapa de los objetivos de las políticas de ayudas a estudiantes universitarios no graduados.

Vuelvo a insistir en que estas líneas se han limitado a un breve análisis de la movilidad geográfica como un aspecto de la movilidad social. Merecería la pena abordar en otras ocasiones un aspecto de la movilidad tan fundamental como la transición del mundo del estudio al mundo laboral. Programas como el de la formación profesional en alternancia que ha supuesto un auténtico revulsivo en la Formación Profesional de 2.º grado, iniciativas como el 3.º programa de transición lanzado por la CEE, parecen tener poca incidencia en la conciencia colectiva de la comunidad universi-

taria, que, sin embargo, debe compaginar mejor sus dos objetivos clásicos: ser un centro de excelencia en el saber y la investigación y propiciar una buena inserción laboral de los ciudadanos que en ella adquieren las cualificaciones necesarias para el progreso de la sociedad de la que viven y para la que viven.







# **LOS CONSEJOS SOCIALES Y LA FINANCIACION DE LA EDUCACION SUPERIOR**

ANTON CAÑELLAS

Presidente del Consejo Social  
Universitat Autònoma de Barcelona



## LOS CONSEJOS SOCIALES Y LA FINANCIACION DE LA EDUCACION SUPERIOR

ANTON CAÑELLAS

No creo cometer una exageración al manifestar que nuestra sociedad, en estos últimos tiempos, se ha visto sorprendida por los grandes avances tecnológicos que se han producido, hasta el punto que este período ha venido a llamarse la tercera revolución industrial y yo me atrevería a definirlo como una nueva civilización, la civilización de la inteligencia, después que la humanidad haya traspasado las fronteras de las civilizaciones agrícola e industrial.

Lo que por nuestro raciocinio histórico hubiéramos podido considerar como ciencia ficción, se ha convertido en una realidad. Sin embargo, al mismo tiempo, se trata de una realidad preocupante. Las grandes potencias mundiales compiten encarnizadamente para mantener su hegemonía, aplicando para ello grandes recursos a los planes de investigación, convertido en un pozo sin fondo. La revolución científica se concreta en avances tecnológicos para la paz, pero también para la guerra; para la expansión del mercado civil, pero también para la supremacía militar. Las grandes potencias económicas, y especialmente Estados Unidos y Japón, luchan por mantener esta hegemonía en los campos de la microelectrónica, la informática, la inteligencia artificial, y en lo que ha venido en llamarse “la guerra de las galaxias”.

Todo ello ha producido grandes cambios en los esquemas tradicionales de la convivencia humana, que nos sorprenden por sus contrastes y por sus contradicciones y que han determinado la alteración de las relaciones sociales de todo tipo, la existencia individual y la colectiva. Es evidente que nos vemos obligados a actuar con nuevas estrategias si queremos obtener resultados positivos de una situación tan compleja y problemática.

Ante este reto, ¿en qué situación se encuentra la Europa del Mercado Común? Y en la medida en que España se halla integrada en esta comuni-

dad, ¿cuál es nuestro papel dentro de la misma? ¿Cómo se halla nuestro nivel de sensibilización en relación ante este reto?

Un examen somero, que es lo que nos permite esta introducción, nos dará una imagen negativa acerca del futuro de Europa, y, a su vez, de nuestro país, si es que no reaccionamos con prontitud. Europa, a diferencia de los otros bloques, no es autosuficiente ni en primeras materias ni, hoy por hoy, en investigación. Tampoco lo es en autoconsumo. Europa no ha logrado una política coherente, con visión de futuro. La cultura y la ciencia, los creadores, se están desplazando paulatina pero irremisiblemente hacia los Estados Unidos y Japón.

Hoy, sin embargo, y quizá como nunca, hay una sensibilización a muy diversos niveles frente a esta situación y se pretenden encontrar salidas eficaces desde el conocimiento realista de nuestras propias posibilidades. No podemos olvidar la gran capacidad económica de que disponen los otros países, pero ello no ha de ser obstáculo para que nosotros no podamos aprovechar nuestro potencial histórico, nuestra capacidad intelectual y nuestra capacidad científica.

La carrera de armamentos ha sido el motivo principal de que las grandes potencias hayan destinado cuantiosas sumas a la investigación, ya que la sofisticación de las armas modernas obligaba a ello. El viejo continente debe afrontar el reto de la innovación desde la fuerza que le da su herencia cultural y su capacidad de renovación. Europa debe promover el progreso y con él la distensión y la solidaridad, en bien de la paz y de la plenitud del hombre.

Si esta sensibilización que manifestaba se traduce en acciones coordinadas y coherentes que superen diferencias provincianas, si los gobiernos de los países europeos colaboran eficazmente dentro de los tratados actuales, si proliferan programas como Eureka, si el Acta Unica de 1992 es una realidad, Europa tiene la posibilidad de ocupar, en un futuro próximo, el lugar que le corresponde por su historia y por su cultura.

¿Qué papel juega en todo ello la Universidad? Sin duda, debe ser decisivo. Hemos recordado el rol preeminente de los Estados Unidos en el campo de la revolución tecnológica. Pues bien, es curioso observar la importancia del papel que han jugado las Universidades americanas en general en la investigación y desarrollo de las nuevas tecnologías. Posiblemente, una de las claves del éxito hayan sido las relaciones que se establecieron entre la Empresa y la Universidad. No por tan repetido podemos silenciar el ejemplo de la Universidad californiana en Stanford, la cual, con la creación del Silicon Valley, que trajo consigo a su vez el descubrimiento de los circuitos integrados, supuso un gran avance en el campo de la investigación aplicada y, especialmente, en la microelectrónica.

Los resultados de esta colaboración son bien conocidos por todos nosotros, ya que con ello los norteamericanos han conseguido la primacía de la investigación en tecnología punta, dándoles el predominio del mercado mundial.

El papel de la Universidad como motor del progreso científico a todos los niveles debe ser, pues, esencial. Si bien es cierto que son muchos los elementos que configuran el desarrollo del ser humano y resultaría falaz la pretensión de enumerarlos en su totalidad y más aún valorarlos con un criterio más o menos riguroso, aceptamos, sin embargo, como incontestable el hecho de que la enseñanza es uno de los factores o elementos condicionantes en el desarrollo del hombre para alcanzar su plenitud.

Quiero resaltar, en este punto de mi exposición, un aspecto que, aunque no dudo que es compartido como principio por la comunidad educativa, corre el riesgo de no ser tenido suficientemente en cuenta en la aplicación práctica de la política universitaria. Si bien es cierto que hoy en día las carreras técnicas gozan de gran prestigio y los parques tecnológicos son el gran deseo de las Universidades, que la investigación pura y aplicada, tanto científica como técnica, goza de ayudas prioritarias a todos niveles, no podemos olvidar, sin embargo, y menos desde la Universidad, las carreras de humanidades, el estudio y desarrollo del pensamiento. No se trata de unos estudios complementarios sino consustanciales con el resto de disciplinas que pueden y deben impartirse en una Universidad. En consecuencia, esta rama de la ciencia exige un trato igualitario en el desarrollo de sus programas docentes y en la consecución de medios económicos para sus actividades específicas e investigadoras.

A lo largo de la historia, podemos ver cómo la obtención de conocimientos ha sido consustancial con el hombre y con la existencia de la Universidad. Así nacieron, en el siglo X, las comunidades de profesores y de estudiantes que fueron la base de las primeras Universidades. En Europa, la Escuela de Salerno, las Universidades de París, Oxford, Palencia o Salamanca y después las americanas de creación española en el siglo XVI (Santo Domingo, México y Lima) configuraron lo que después sería la fuente de conocimientos humanos.

El impacto actual de las Universidades, tanto públicas como privadas, tanto laicas como confesionales, es indiscutible. Su repercusión en la sociedad, tanto a nivel público como privado, hace que su adecuación deba ser constante y que merezca la atención de todos los sectores de la misma. Ello motiva, a su vez, a las Instituciones Públicas a regular sus actividades y sus influencias. La Universidad forma parte, forzosamente, de los programas políticos y de sus presupuestos. Y debe reclamar una atención prioritaria si aceptamos que hemos entrado en una nueva era, la era de la inteligencia.

Es motivo, asimismo, de debate, en todos los países, el grado de autonomía, tanto docente como económica, de la Universidad, por cuanto su actividad configurará, sin lugar a dudas, el futuro del propio país, no sólo a nivel científico sino también a nivel humano; determinará, en definitiva, la libertad de sus ciudadanos.

Convendría centrarnos ya en la estructura actual de nuestras Universidades y especialmente en las Leyes que las regulan, por cuanto son ellas las que nos dan la configuración que el legislador, intérprete del sentir del pueblo, les ha dado, a la vez que intenta resolver su futuro.

Nuestra primera referencia importante, bajo la tutela de la cual se desarrolla toda la actividad social del país, es la Constitución de 1978. En su artículo 27, punto 10, la Constitución declara como derecho fundamental la autonomía universitaria.

En segundo lugar, la Ley Orgánica que desarrolla este principio constitucional, es decir, la Ley Orgánica 11/83, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, conocida como LRU, ya que es a partir de ella que se ha fijado el marco para la renovación de las Universidades españolas, con la participación, que la misma Ley regula, de las Comunidades autónomas, renovación que específicamente se encomienda a las propias Universidades dentro de la autonomía que se les reconoce también específicamente. El preámbulo de la Ley insiste en que “la Universidad debe gozar de autonomía para la ordenación de la actividad académica, pero en justa correspondencia debe asumir también el riesgo y las responsabilidades inherentes a la facultad de decisión y a la libertad”.

Se señala asimismo el compromiso universitario frente a la sociedad: “Así pues, si la Constitución Española hace imperativa la reforma, ésta es también imprescindible para que la Universidad pueda rendir a la sociedad lo que tiene derecho a exigir de aquélla, a saber: calidad docente e investigadora; algo que, sin embargo, sólo podrá ofrecer si le garantizan condiciones de libertad y autonomía, pues sólo en una Universidad libre podrá germinar el pensamiento investigador, que es el elemento dinamizador de la racionalidad moderna y de una sociedad libre”.

Y finalmente, el mencionado preámbulo dibuja el marco de la autonomía universitaria y la participación de los Consejos Sociales. Podemos leer: “Por ello esta Ley está vertebrada por la idea de que la Universidad no es patrimonio de los actuales miembros de la comunidad universitaria, sino que constituye un auténtico servicio público referido a los intereses generales de toda la comunidad nacional y de sus respectivas comunidades autónomas. A ello responden la creación de un Consejo Social que, inserto en la estructura universitaria, garantice una participación en su gobierno de



las diversas fuerzas sociales, así como la función de ordenación, coordinación y planificación que se atribuyen al Consejo de Universidades”.

Es pues, dentro de este espíritu, que los diversos títulos y artículos de la Ley de referencia articulan el funcionamiento de la Universidad. La autonomía universitaria, la participación de la Sociedad, y la creación de los Consejos Sociales son importantes y nuevos elementos incorporados, junto con la libertad académica (de docencia e investigación) y la autonomía financiera o de gestión y administración de sus recursos.

Y dentro de esta Ley y en su artículo 13, queda establecido que el Consejo Social será un organismo colegiado contemplado en los Estatutos de la Universidad.

Asimismo, además de señalar, en su artículo 14, que “el Consejo Social es el órgano de participación de la Sociedad en la Universidad” y su carácter supervisor de las actividades económicas y de sus servicios, concreta: “Le corresponde igualmente promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la Universidad”.

Después de una lectura y reflexión profunda de estos textos, me atrevería a afirmar que el Consejo Social es el órgano de la Universidad que de una forma plena y permanente puede y debe garantizar la autonomía de la Universidad, tanto ante las Administraciones Públicas como ante los intereses corporativistas, económicos o financieros de la Sociedad y de sus instituciones públicas o privadas. Y a mi entender, esta función es la tarea principal que corresponde a los Consejos Sociales, aunque el tema que hoy abordamos sea otro, también importante, y al que me referiré a partir de este momento: la financiación.

En las diferentes ponencias que me han precedido, ha quedado evidenciada la diversidad y la complejidad del tema financiero que nos ocupa, por la propia dinámica del mismo y por la variedad de elementos que lo componen. Considerando al Consejo Social como un órgano dinamizador de la actividad universitaria y como un puente de diálogo con la sociedad, debe éste de disponer de un mínimo de reglas de juego para que su actuación pueda ser coherente con los planteamientos básicos y ser eficaz en sus resultados.

Al leer el sugestivo título de esta ponencia: “Los Consejos Sociales y la Financiación de la Educación Superior” (con dos apartados: 1) El papel de los Consejos Sociales, y 2) La generación de recursos por las Universidades) se plantean dos problemas previos de enfoque que podrían llevarnos a conclusiones diferentes. Entendiendo que los Consejos Sociales forman parte de las Universidades públicas, las soluciones financieras deben buscarse forzosamente teniendo en cuenta esta característica. Luego sería

bastante lógico que los Consejos Sociales centraran, en primer lugar, todo su esfuerzo en mejorar las aportaciones presupuestarias de las Instituciones del Estado y de las Administraciones Públicas y las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, la financiación de la enseñanza debe ser contemplada desde un aspecto global y afectar a todos los campos, sean públicos o privados. No podemos olvidar que el problema es de sensibilización. Cuando nuestra sociedad, a todos los niveles, sea consciente de la importancia que tiene la enseñanza para el desarrollo social y económico del hombre, es seguro que desaparecerá el problema financiero. Es una cuestión de jerarquía de valores. Aceptando este criterio, está claro que la actividad del Consejo Social consiste en hacer llegar a todas las capas sociales la necesidad de disponer de los medios necesarios de manera que consigamos unas Universidades preparadas para hacer frente a los retos que exige la Sociedad moderna.

Realmente, uno de los problemas más graves de la Reforma Universitaria es el financiero. Y si tenemos en cuenta que la cota de inversión española en educación es del 3,5 por 100 del PIB, cuando la media de la CEE es del 5,6 por 100, y cuando la de investigación es del 0,67 por 100, mientras que la media comunitaria es del 2 por 100, parece evidente que un campo de batalla debiera ser mejorar estas cotas. Hoy no puede existir un programa de gobierno adecuado si no se prioriza la enseñanza a todos los niveles y; en el caso de la enseñanza superior, atendiendo a sus diversas funciones. La Universidad es una sola moneda con dos caras: la docencia y la investigación, tanto básica como aplicada. El desarrollo armónico de estos dos componentes es imprescindible si queremos estar dotados de una Universidad eficaz para el progreso de la sociedad.

En este sentido, si hemos considerado esencial la Ley Orgánica de Reforma Universitaria de 25 de agosto de 1983, no podemos olvidar otra que, por su novedad, ambición y consecuencias, merece ser especialmente comentada. Me refiero a la Ley de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica de 14 de abril de 1986.

Con ella, el Gobierno del Estado deja constancia de su sensibilidad y de su deseo de apoyar firmemente la investigación en nuestro país.

Esta Ley prevé el desarrollo de un Plan de 23 Programas Nacionales articulados en torno a cinco grandes áreas consideradas prioritarias, las cuales tratan de estar coordinadas con las áreas establecidas por el programa-marco de Investigación y Desarrollo de la CEE para el período 1987-1991, que suponen, sólo estos 23 Programas Nacionales, una inversión aproximada de 300.000 millones de pesetas.

Se integran en el Plan otros programas sectoriales con una inversión aproximada de 112.000 millones de pesetas.

Realmente, es un plan ambicioso que incide directamente en las Universidades, ya que los artículos 5.2 y 11.1 de la mencionada Ley señalan que las mismas participarán en actuaciones concertadas con las Empresas y colaborarán en el desarrollo de los Programas incluidos en el Plan.

Como vemos, todo ello comporta grandes posibilidades que el Consejo Social puede vehicular, ya que entra específicamente dentro de sus objetivos. Citemos nuevamente el párrafo del artículo 14 de la LRU: "Le corresponde igualmente promover (al Consejo Social) la colaboración de la sociedad en la financiación de la Universidad". No podemos negar que es una buena recomendación, que además podemos llevar a cabo en plena libertad y con los medios que creamos más oportunos. La financiación universitaria debe resolverse de manera justa para el conjunto de la sociedad. Porque, si los ciudadanos ya pagamos nuestros impuestos, ¿debemos además financiar las Universidades públicas?

En esta inquietud, que muchos ciudadanos pueden plantearse, los Consejos Sociales deben incidir en el sentido de argumentar la necesidad de tal cooperación, por cuanto supone una mejora del tejido social, favoreciendo al conjunto de ciudadanos, la existencia de unos buenos centros universitarios. Este esfuerzo de los Consejos Sociales debe ser apoyado por la Administración, haciendo atractiva esta colaboración entre Sociedad y Universidad.

El tema de la financiación es uno de los retos que hemos asumido los miembros de los Consejos Sociales y que desde el primer momento hemos valorado en su justa medida, por cuanto no puede soslayarse un problema que afecta al desarrollo económico del país, que incumbe a todo los ciudadanos, directa o indirectamente.

La influencia de la Universidad en el tejido social, y de ahí las consecuencias que podemos desviar en cuanto a su financiación, se establece a distintos niveles. Trataré de sintetizarlos:

- a) Sociedad en general. Por cuanto la actividad universitaria mejora la calidad de vida y la prepara para un futuro mejor, más justo y solidario.
- b) Empresas (públicas o privadas) e Instituciones Públicas, ya que la generación de nuevos titulados bien preparados les mejora su capacidad técnica y económica. Estas Empresas pueden suscribir contratos y convenios de servicios en el campo de la investigación aplicada, mejorando así sus productos.

- c) Estudiantes. Son, en principio, los beneficiarios directos de la Universidad. Les incumben los temas de representatividad, acceso a la Universidad, norma de permanencias, cualidad de los estudios, titulaciones, etc.

Este enunciado, evidentemente, no es exhaustivo en sí mismo y menos aún si examináramos lo que le corresponde al Consejo Social en función de lo que dispone la legislación vigente, pero sí es explícito en relación a su vínculo con la sociedad y especialmente en el tema que nos ocupa en esta Ponencia: la generación de recursos. Porque debo insistir en ello: según la eficacia de nuestra Universidad, según su capacidad de incidencia en la vida económica y social, tendremos una respuesta válida a nuestros deseos. Será como contrapartida a esta capacidad de la Universidad en dar respuestas válidas a los problemas de la sociedad, que ésta estará motivada a colaborar en su consecución.

La tarea no es fácil. Hemos vivido sumidos en una total indiferencia durante muchos años. Sin embargo, esto no debe ser motivo de desánimo, por cuanto hoy podemos constatar que el diálogo se ha abierto, y prueba de ello son las jornadas que estamos celebrando y que, afortunadamente, no son una excepción.

Ayudar a encontrar a la Universidad su propio perfil es asimismo una tarea importante del Consejo Social; como decía anteriormente, como órgano de la propia Universidad que es, puede ser más sensible a las necesidades del entorno social, y evitar así un mayor número de limitaciones, las que podrían provocar los intereses de los distintos grupos corporativos existentes en el seno de la Universidad. En todo caso, la existencia del Consejo Social frena el peligro de que se produzca una cierta endogamia en algunas de las Universidades.

En definitiva, y con toda sinceridad, me reafirmo en la consideración del hecho que un Consejo Social es el órgano que puede defender mejor la autonomía de la Universidad frente a terceras personas.

Hasta aquí, he ido configurando el marco de mi ponencia sobre la generación de recursos por las Universidades y el papel de los Consejos Sociales. Podemos ya, sin más dilaciones, dar respuestas concretas o, para no pecar de optimismo, apuntar al menos algunos caminos posibles para la generación de recursos. Sin embargo, se nos abren aún nuevos interrogantes. ¿Debemos generar recursos de la sociedad privada para sustituir las subvenciones estatales? Dicho de otra manera: ¿serán estas subvenciones únicamente el complemento de lo que la Universidad por sí sola obtenga? Por otra parte, el trato que reciba cada Universidad por parte del Estado, ¿no puede crear importantes agravios comparativos?

Vamos a entrar en esta cuestión más detalladamente. Creo con sinceridad que la clave de toda la Reforma Universitaria es precisamente su autonomía. La aplicación o, mejor dicho, el pleno uso de la autonomía por parte de las propias Universidades es el camino seguro para el éxito de sus objetivos.

Es evidente que la autonomía dibujará el propio perfil de cada Universidad, la cual podrá diferenciarse de las demás tanto en el campo de la docencia como en el de la investigación. Ello será fruto de su propia dinámica, logrando su prestigio y proyección dentro de la sociedad. Ella misma definirá sus programas de estudio, sus carreras, el incremento o no de su capacidad docente, siendo responsable única de su calidad. Todo ello, evidentemente, como ya hemos señalado, fijará su propio perfil, su propia imagen frente a la sociedad y lo que a ella ha decidido aportar.

Cuando hablamos de Universidades con propio perfil, con objetivos diferentes, con dinámicas de diverso calibre y agresividad, es obvio que sus necesidades financieras también serán distintas, y aquí se nos plantea la pregunta de cómo serán tratadas por las Instituciones, especialmente en la fijación de las correspondientes subvenciones. Porque los clásicos criterios de número de alumnos, metro cuadrado, etc., serían, de aplicarse como factores únicos determinantes, totalmente negativos, ya que tienden a uniformizar de manera absoluta una realidad diversa, y se oponen por tanto a la creatividad y a la variedad que comporta la Universidad que estamos dibujando. Los criterios distributivos deberían establecerse, pues, como respuesta a la capacidad demostrada por cada Universidad. Las subvenciones que de ellos se derivasen deberían recibirse de forma directa en función de las nuevas actividades llevadas a cabo, del peso específico que cada Universidad se vaya forjando en la sociedad.

La Administración debe dar respuestas individualizadas a las iniciativas, asimismo particulares, de las Universidades. Tampoco aquí no sería justa la política del “café para todos” por parte de las Administraciones.

Creo que una posible fórmula de modular estas aportaciones, sin caer en agravios comparativos ni en uniformismos burocratizados, serían, por una parte, las subvenciones anuales cuantificadas con sus propias valoraciones y, a su vez, teniendo en cuenta el nivel de investigación, así como el de la calidad de la docencia obtenido por cada Universidad. En esta valoración podría muy bien aportar su criterio el Consejo Social.

Por otra parte, la Administración debería arbitrar algunas fórmulas de incentivo para la sociedad, con objeto de estimular su colaboración y participación en las tareas universitarias.

¿Cuáles han sido las fuentes de ingreso tradicionales de nuestra Universidad? Por una parte, las tasas académicas, las subvenciones estatales y en

menor medida las sumas percibidas por contratos de servicios, estudios e investigación y todo tipo de convenios con Empresas públicas y privadas.

Asimismo, la constitución de Fundaciones, Consorcios y Empresas Mercantiles con participación de las Universidades ha sido y es un camino altamente positivo para vincular la Universidad a propuestas de actuación concretas fuera del ámbito natural de las mismas.

Los proyectos más novedosos pueden ser los cursos de postgrado, los ingresos de nuevos programas de formación en colaboración con Empresas privadas, los programas de formación e investigación con apoyo de la CEE, etcétera.

Y finalmente, existe otro canal de financiación utilizado sobre todo en Universidades extranjeras y alguna española, pero privada: las donaciones de fundaciones o asociaciones vinculadas a las mismas, o también donaciones de Sociedades mercantiles o de personas individuales. Es decir, el *sponsoring*.

Todos estos capítulos son evidentemente fuentes de ingresos que el Consejo Social puede y debe motivar. Todos y cada uno de ellos, en su justo valor y en su proyección social. Porque todo presupuesto de ingresos se efectúa en base a un presupuesto de gastos. Cuando pensamos, por ejemplo, en el tema de las tasas estudiantiles, lo hacemos en relación a la duración de los estudios y al Reglamento de permanencias. Todo ello es competencia del Consejo Social.

Nos encontramos aquí con dos campos distintos: por una parte, un trato directo con la sociedad, mediante la creación de Fundaciones, Asociaciones, etc., cuyo beneficio lo recibe indirectamente. Por otra, el establecimiento de vínculos con las Empresas a través de contratos de servicios o convenios y mediante contraprestación económica. Todo ello en favor de la Universidad.

Asimismo, es posible concertar contratos o convenios con grandes Empresas industriales o comerciales que financien la construcción de inmuebles, aulas, laboratorios, campos de deportes, equipos informáticos, etcétera, en calidad de *sponsor*. Este es un procedimiento usual en Norteamérica y que ya se está extendiendo por nuestro continente.

No dudo que todas estas posibles y reales fuentes de financiación están en la mente de todos. Y más aún, algunas de ellas ya podemos explicarlas como hechos reales en más de una Universidad española.

A título de ejemplo, la Universidad Autónoma de Barcelona, de la que yo soy presidente del Consejo Social, participa ya en diferentes iniciativas

en la línea de las enunciadas, tales como la “Fundació, Empresa i Ciència”, el “Parc Tecnològic del Vallès”, el “Conveni de Transferència Tecnològica”, “Barcelon Tecnologia” o “Fundació Progrès i Tècnica”. Por otra parte, funciona con mucha eficacia una Oficina de Convenios y está a punto de aparecer un libro de divulgación de las actividades de investigación básica y aplicada de los diversos Departamentos de nuestra Universidad. Asimismo, se ha constituido una Junta promotora para la creación de la “Associació d’Amics de la UAB” con el objeto de agrupar a todas las personas y entidades que se sientan vinculadas a la misma y deseen colaborar en la promoción, ayuda y difusión de las actividades de la Universidad, “Projecte UAB 89”.

Estoy convencido que estas y otras actividades irán proliferando a lo largo del mapa universitario español, y que son fruto del deseo de todos, sociedad y Universidad, de avanzar eficazmente en el campo del diálogo y la colaboración, que deben ser de interés y rentabilidad para ambas partes.

Siendo, sin embargo, las Administraciones uno de los estamentos que debe estar mayormente interesados en el buen resultado de este diálogo, se está mostrando, sin embargo, remisa en apoyar decididamente este camino. Hasta hoy está haciendo oídos sordos a las demandas que se le efectúan desde las demás diversas instancias. Es curioso observar su impasibilidad ante las justas peticiones de los afectados, como si la Administración no pudiera hacer nada para facilitar una mayor colaboración entre Empresa privada, Universidad y la misma Administración.

Hemos anunciado diversos caminos para la generación de recursos, señalando como principal dialogante a nuestra propia sociedad. Es nuestro criterio que debemos estimularla si queremos obtener su colaboración. Evidentemente, con buenos servicios, sean docentes o de investigación, pero también participando económicamente en sus inversiones. Si además nos conviene a todos destinar importantes sumas a la investigación, sumas de que no dispone la Administración, y pretendemos la colaboración de la Empresa privada, es evidente que esta aportación ha de verse incentivada. Se hace indispensable que la Administración cree algún tipo de desgravación compensatoria. No vamos a formular aquí planteamientos teóricos sobre tal o cual sistema desgravatorio; en cambio, sí que queremos ser rigurosos en manifestar lo que consideramos una falta de sensibilidad por parte de la Administración en relación a la responsabilidad que se exige a la Universidad en el preámbulo de la ley tantas veces mencionado. No tiene sentido que la presión fiscal a las Fundaciones sea superior al de las Asociaciones, como tampoco lo tiene que las personas físicas no puedan dar el mismo trato a las inversiones por investigación que el que pueden dar a las personas jurídicas.

No vamos a renunciar al reto que hemos asumido en plena libertad. La Universidad, y con ella los Consejos Sociales, seguiremos adelante en el

compromiso de constituirnos en “un instrumento eficaz de transformación social al servicio de la libertad, la igualdad y el progreso social, para hacer posible una realización más plena de la dignidad humana” (final del preámbulo de la LRU). Pero en este compromiso, en el que queremos corresponsabilizar directamente a la sociedad, y no dudamos que hallaremos una respuesta positiva y generosa, veríamos con gusto un gesto de comprensión y de participación. Quisiéramos que la Administración asumiera su compromiso, renunciando a una pequeña parte de sus derechos recaudatorios, por otra parte legítimos, pero no por eso irrenunciables, en favor de las Entidades que de una forma generosa participen en esta empresa en que todos nos hallamos comprometidos.

No sé si habré conseguido mi objetivo. Mi deseo era por otra parte sencillo, ya que pretendía solamente compartir con ustedes mi pensamiento y mi solidaridad en esta inquietud común. Nada más lejos de mi intención que pretender impartir una lección. Sin embargo, acepté con gusto participar en esta ponencia porque me siento muy comprometido en esta problemática universitaria, que soporta parte del futuro de nuestro país. Para mí ha sido un placer estar con ustedes y ahora en el coloquio podremos aún profundizar y cambiar nuestras impresiones. Muchas gracias.



**LOS CONSEJOS SOCIALES  
Y LA FINANCIACION  
DE LA EDUCACION SUPERIOR**

LUIS GARCIA PELAEZ

Presidente del Consejo Social de la Universidad de Oviedo



# LOS CONSEJOS SOCIALES Y LA FINANCIACION DE LA EDUCACION SUPERIOR

LUIS GARCIA PELAEZ

## I. INTRODUCCION

Debo agradecer a la Secretaría General del Consejo de Universidades la invitación que me ha cursado para participar en estas Jornadas sobre “Financiación de la Enseñanza Superior”, y sorprenderme por su propuesta, no por dirigirse al menos joven, sino al menos caracterizado presidente de un Consejo Social, cuando se trata de fijar soluciones a uno de los problemas clave que tiene la Universidad española.

Trataré, sin embargo, con toda mi buena voluntad, de no defraudar en este foro ilustre, al enunciar algunas sugerencias que se deducen de mis propias reflexiones en el ejercicio de mi trabajo y de mi responsabilidad en una Universidad periférica, más bien de tamaño medio, pero ya excesivo, y cuyo mapa académico coincide con el de su Comunidad Autónoma, a la que aún no se le han conferido competencias del Estado en materia educativa.

Reflexiones que se han ido enriqueciendo a partir de nuestros contactos con otros responsables de Universidades de los países más avanzados; con el intercambio de opiniones con otros presidentes de Consejos Sociales; con nuestra permanente colaboración con quienes rigen la propia Universidad en la que ejercemos nuestras funciones; con nuestra aproximación a las escalas intermedias del personal administrativo de quienes, en gran medida, depende la propia gestión de la Universidad, y sobre todo, con toda la carga de experiencia que se deduce de esa misión fundamental del Consejo, en la que estamos empeñados desde nuestro origen, cual es la de interrelacionar a la Universidad con la sociedad.

Si dichas reflexiones han ido surgiendo al hilo de observaciones puntuales o de problemas concretos, pretendo ahora, en lo que concierne a la

financiación de nuestra institución, sistematizarlas dentro de un orden lógico que va desde el análisis somero de la histórica insuficiencia de recursos de la Universidad española, hasta una propuesta de *acciones que, desde los Consejos Sociales, se pueden promover para potenciarlos*. En el entendimiento de que no van a tener otra espectacularidad que un permanente recurso al Sentido Común. Desde ese principio muy español, no por desconsolador menos cierto, de que nadie da nada sin condiciones. Y a partir del supuesto de que tales acciones, por existir sin duda otras alternativas, sólo tienen valor enunciativo.

Mi esperanza consiste en que, a partir del Coloquio que debe seguir a mi intervención, seamos capaces de seleccionar las más convenientes y la mejor estrategia para llevarlos a buen fin.

Nuestro esfuerzo en la consecución de ese objetivo, de promover la colaboración de la Sociedad en la financiación de la Universidad, está asegurado. No sólo porque ésta es una de las funciones más importante y menos discutida de los Consejos Sociales, sino porque, al ser imprescindible para la Universidad española, estaremos mereciendo la confianza de toda su comunidad académica. Lo cual, en esta primera etapa de existencia de un órgano de gobierno universitario tan novedoso como discutido, no es labor baladí que deba ser aplazada.

## II. LOS RECURSOS DE LA UNIVERSIDAD Y SU GESTION

Se viene planteando como axioma permanente que los recursos de la Universidad española han sido siempre insuficientes. De qué manera ha podido, sin embargo, mantener su excelencia académica desde finales del medievo hasta nuestros días, con etapas florecientes que han marcado hitos en el universo del saber, es algo que sólo puede explicarse por la vocación y el altruismo de quienes han entregado su vida a servirla.

Incluso en estos momentos, en los que caracterizados profesores universitarios han accedido a la máxima responsabilidad ejecutiva en el gobierno del Estado, en el mundo empresarial y en las instituciones financieras, bien que utilizando como trampolín su propia cátedra universitaria, queda aún una legión de buenos servidores que no renuncian a su alta misión creadora y formativa sin más estímulo que esa sutil llamada al magisterio: a ser en la sociedad el *magis pater* con el que nuestro insigne novelista Ramón Pérez de Ayala titulaba al también inmortal Leopoldo Alas "Clarín".

Lo que ocurre hoy, en este mundo nuestro en acelerada mutación; en el que la competitividad se mide exclusivamente desde patrones económicos: en el que, por todos los medios se nos incita al consumo; en el que todo se confabula para que se confunda el bienestar con el confort y la

opulencia, ni siquiera los elegidos para marcar pautas de conducta se pueden sustraer, en las sociedades avanzadas, a la confusión de los términos “competencia” y “competitividad”. Y cada día sin más, desde la propia Comunidad Académica, los que claman por más recursos como si temieran que no podrán resistir la tentación de desertar de su trascendental función creadora cuando, desde el sistema productivo, se les seduzca con ese argumento aplastante del dinero. Lo cual, dicho desde aquella instancia, tiene toda la fuerza de una justa reivindicación, si la Ley de Incompatibilidades en la Función Pública impide, tanto al personal docente como de Administración y Servicios, aproximar su “status” económico al de los profesionales del sector privado.

Y en estas circunstancias, el derecho a la educación superior que reconoce la Constitución española y con el que nos identificamos obviamente, plantea, sin embargo, el problema de la masificación de la Universidad, al que tendremos que referirnos más adelante y, en correlación, el del esfuerzo financiero adicional de la Administración pública que no ha sido regateado en los últimos años (aunque sigue siendo insuficiente), pero que admitimos de difícil equilibrio al entrar en juego otras prioridades de los servicios públicos. Y no debe olvidarse que, actualmente, de la totalidad de los recursos que se aportan a la Universidad pública española el 70 por 100 de los mismos corresponden a la subvención del Estado y que sólo el 30 por 100 restante se generan en la propia Universidad por tasas de alumnado y otros servicios.

Referidos ambos factores de crecimiento al ejemplo puntual de la Universidad de Oviedo, la evolución en el último decenio del alumnado y del personal docente y de administración y servicios, y el coste por alumno en relación con el Presupuesto de la propia Universidad, nos arroja el siguiente balance que nos permitirá, más adelante, reflexionar, no sólo sobre las posibilidades de aumento de los recursos que pueden generarse tanto por la propia Universidad como por la colaboración de la sociedad, sino también sobre su más óptima rentabilidad.

CENTROS	ALUMNADO Y SU DISTRIBUCION			
	Curso 1975/76	(%)	Curso 1985/86	(%)
Filosofía y Letras (1) .....	2.657	16,8	6.068	24,6
Derecho .....	2.117	13,4	3.468	14,1
Económicas .....	578	3,7	2.138	8,7
Ciencias (2) .....	2.213	14,0	1.712	6,9
Medicina .....	2.291	18,9	2.061	8,4
Ingeniería Superior (3) .....	827	5,2	1.076	4,4
	11.383	72,0	16.523	67,1

CENTROS	ALUMNADO Y SU DISTRIBUCION			
	Curso 1975/76	(%)	Curso 1985/86	(%)
<b>ESCUELAS UNIVERSITARIAS:</b>				
Profesorado de E.G.B. ....	2.192	13,8	1.560	6,3
Empresariales .....	1.024	6,5	2.173	8,8
Informática .....	—	—	904	3,7
Enfermería.....	—	—	300	1,2
Adscritos .....	—	—	1.655	6,7
Ingenierías Técnicas (4).....	1.220	7,7	1.526	6,2
	4.436	28,0	8.118	32,9
<b>TOTAL DE ALUMNOS .....</b>	<b>15.819</b>	<b>—</b>	<b>24.641</b>	<b>Δ 55,8</b>
<b>TOTAL DE PROFESORES .....</b>	<b>780</b>	<b>—</b>	<b>1.196</b>	<b>Δ 53,3</b>
<b>PERSONAL DE ADMON. Y SERVICIOS.....</b>	<b>143</b>	<b>—</b>	<b>415</b>	<b>Δ 190,0</b>
<b>PRESUPUESTOS (Deflactado 100 = 1983) .....</b>	<b>855.000.000</b>	<b>—</b>	<b>2.745.000.000</b>	<b>Δ 220,0</b>
<b>COSTE MEDIO POR ALUMNO (Deflactado).....</b>	<b>54.049</b>	<b>—</b>	<b>111.400</b>	<b>Δ 106,0</b>

- (1) Comprende Filologías (Española, Inglesa y Francesa), Geografía e Historia y Filosofía.  
(2) Comprende Químicas, Biológicas y Geológicas.  
(3) Escuelas S. de Ingenieros de Minas en Oviedo y de Industriales (curso 1985/86) en Gijón.  
(4) Escuela U. de Ingenieros T. Industriales en Gijón y Oviedo y de Ingeniería T. Minera en Mieres.  
(5) El presupuesto en pesetas corrientes ascendía a 289 millones en 1975 y a 3.295 millones en 1985.

El balance precedente que, en cuantificación y proporción parecidas podrían presentar cualesquiera de las 31 Universidades públicas españolas, nos evidencia una serie de desequilibrios que no podrán ser corregidos de inmediato, pero que, por su trascendental importancia, requieren ya un decidido propósito de avanzar en su solución.

## 1. Masificación y calidad

El principio constitucional de que todos los españoles tienen derecho a la educación superior y la elevada tasa de graduados en las enseñanzas medias, no podrá conducir a otro resultado que el incremento desorbitado del alumnado universitario, hecho que, siendo positivo en lo social, repercute, necesariamente, en la excelencia académica.

Salvados los matices de orden cultural, es algo parecido, si se me permite la comparación, a lo que ocurre con el fenómeno del uso masivo del automóvil en los países avanzados, con economía social de mercado y que

procuran el estado de bienestar para toda la sociedad. El índice de automóviles por habitante, al igual que el consumo de energía son, como es sabido, parámetros comúnmente utilizados para medir el grado de desarrollo. Y, sin embargo, el acceso por todos los ciudadanos al disfrute de este medio privado de transporte que, intrínsecamente, puede ser un avance social, produce, por contra, un desajuste en la circulación viaria que, en el caso de grandes aglomeraciones urbanas se convierte en un caos de imposible solución como no sea restringiendo el uso del propio automóvil en el centro de la ciudad, bien reservando espacios peatonales, bien dictando normas disuasorias a través de impuestos de circulación o de estacionamiento. Es decir, estamos ante una supuesta conquista social cuyo disfrute tiene que ser, restringido *a posteriori*. Porque, en lo que afecta al tráfico urbano, nuestras ciudades no han sido concebidas para este evento, aunque, paradójicamente, hayan surgido en función de la circulación. Y en cuanto a lo que atañe a la red de carreteras, porque no hay presupuesto público que pueda mejorar todas las rutas a gusto de esa legión de usuarios a quienes la propia máquina convierte en agresivos e insolidarios.

En el caso del acceso masivo a la enseñanza superior y su soporte económico, tomando como ejemplo el de la Universidad de Oviedo, se podría simplificar la cuestión diciendo que si, en el decenio que hemos analizado, los recursos aumentaron en un 220 por 100 y el alumnado en sólo el 55 por 100, no hay razón alguna para no ver con optimismo el aspecto financiero de la Universidad. Pero desgraciadamente esto no es así por tres razones fundamentales:

- 1.<sup>o</sup> Porque el aumento de recursos, si se refiere a la subvención del Estado, ésta se aplica exclusivamente al pago de la nómina tanto del personal docente como el de administración y servicios, y sin mayores partidas para asignar retribuciones extraordinarias que, teóricamente, competen al Consejo Social. Y si dicho aumento se refiere a los ingresos por tasas y servicios de la propia Universidad, se produce, en el primer caso, un progresivo déficit cuando el importe de las matrículas no alcanza ni siquiera el 20 por 100 del coste real de la enseñanza, y, en el segundo, en un hecho financiero de escasa significación en tanto no se potencie esta fuente de ingresos tal y como propondremos más adelante.
- 2.<sup>o</sup> Porque la financiación para dotar otros medios materiales imprescindibles para la calidad de la docencia y la investigación, tales como aularios, laboratorios, bibliotecas, etc., se produce siempre *a posteriori* o como consecuencia de las necesidades surgidas, y a partir de un proceso burocrático desesperante, lo cual, aparte su propia incoherencia, provea situaciones conflictivas con un alumnado que se siente defraudado sólo con el hecho de no tener espacio físico en la Universidad que se ha comprometido a albergarlo.

- 3.<sup>o</sup> Porque aunque fuera posible disponer de suficientes medios económicos y que éstos se adoptaran con armonía a las necesidades de un alumnado en desmesurado aumento, lo que resulta imposible improvisar en un decenio, por bien que se resuelva cuantitativamente, es la cualificación del personal docente e investigador porque la calidad no puede idoneizarse, y si así se hiciera siempre se correrá el peligro de confundir el número con la eficacia y de consolidar unas plantillas que, sin más reciclaje y perfeccionamiento que su propia voluntad, cerrarán el paso, durante muchos años, a quienes por su valía y vocación deben iniciarse en el servicio a la Universidad.
- 4.<sup>o</sup> Incluso el ambicioso Plan Nacional de Investigación, con un soporte financiero y presupuestario sin precedentes, puede resentirse en la consecución de sus objetivos si parte de sus actores, los propios profesores universitarios, funcionan con la inercia y dependencia que se deriva de la masificación y deficiente gestión de la Universidad.

Pero, aparte estas consideraciones de orden cuantitativo, cabe recordar que también la Constitución española exige a la Universidad que aporte *calidad* tanto en la formación como en la investigación. Y para determinar si los dos objetivos básicos que, desde el mandato constitucional, preconiza la LRU, esto es, aumentar y fomentar la igualdad de oportunidades y elevar la calidad; para fijar si, en efecto, estos dos objetivos son compatibles, nos remitimos al *Informe* emitido por el *Consejo Internacional para el Desarrollo de la Educación (ICED)*, a requerimiento del Consejo de Universidades con objeto de evaluar los progresos de la reforma universitaria en España, y en cuyo capítulo V se dice literalmente:

“La conclusión que extraemos es la de que la calidad y la igualdad no son objetivos intrínsecamente incompatibles, sino que, para hacerlos compatibles, hace falta un equilibrio mucho más cuidadoso de la importancia concedida a ambos aspectos. Eso significa que la planificación de la educación y la valoración de los avances y progresos educativos no puede seguir considerándose ya en términos puramente cuantitativos”.

## 2. La desproporción en los ciclos de enseñanzas

No consideramos oportuno ni nos sentimos capacitados para profundizar en los desequilibrios geográficos que se están produciendo en la matriculación de alumnado y en algunas Universidades españolas, como las Centrales de Madrid y Barcelona, amenazan con situarlas al borde del caos. Pero si queremos referirnos, porque afecta a los costes por alumno,



a la desigualdad, a la inversa que se deduce del número de alumnos matriculados en las Escuelas Universitarias en relación con los de las Facultades y Escuelas Superiores.

Ya la Ley General de Educación de 1970 pretenderá estructurar la enseñanza universitaria en tres ciclos, asignando a las Escuelas Universitarias un papel decisivo en la titulación/profesión de los estudiantes del primer ciclo. Esta forma cíclica de la educación superior no sólo se confirma con la Ley de Reforma Universitaria de 1983, sino que la estructura departamental, por la que apuesta decididamente esta Ley, debe lograr, a partir de la cooperación interdisciplinaria, una potenciación cualitativa y cuantitativa de las Diplomaturas otorgadas por las Escuelas Universitarias.

Sin embargo, la tendencia de los estudiantes que acceden a la Universidad sigue siendo la de matricularse en carreras de ciclo largo. En este sentido aún no ha podido frenarse la inercia social de considerar a la Universidad como un medio para mantener, en unos casos, o mejorar, en otros, el "status" social del alumnado a partir de una titulación superior que, históricamente, ha sido indispensable para acceder a puestos ejecutivos tanto en las Administraciones Públicas como en la empresa privada.

En el caso de la Universidad de Oviedo, y el ejemplo es válido para cualquier otra Universidad pública española con parecida diversificación de Centros, la *evolución del alumnado* en relación con su matriculación, a tenor del balance que recoge este mismo capítulo, es la de que *dos tercios* de los alumnos del curso 1985/86 correspondían a Facultades o Escuelas Superiores de Ingeniería y sólo *un tercio* a Escuelas Universitarias, cuando tal vez esa proporción debiera ser justamente al revés. El caso concreto de la Facultad de Medicina, con más de 2.000 alumnos, en relación con el de la Escuela Universitaria de Enfermería, con sólo 300 (es decir, siete a uno), es un ejemplo aberrante que confirma este desequilibrio.

Desde cualquier punto de vista que se mire es imprescindible, a nuestro juicio, dar un giro total a este fenómeno porque afecta no sólo a la calidad de la enseñanza y a su financiación, sino al acceso del titulado al primer empleo. Mi experiencia personal es que buenos ATS, aparejadores y peritos, maestros de EGB o profesores mercantiles, son buenos médicos, ingenieros y arquitectos, profesores de Enseñanzas Medias o economistas, cuando, sea cual fuere su situación laboral, accedan a las enseñanzas universitarias de segundo y del tercer ciclo. Y este hecho no debe ser distinto para otras Diplomaturas porque, de otra forma, no tendrían sentido.

Potenciar este orden lógico de acceso a los estudios universitarios es, además, una manera indudable de hacer una selectividad más ponderada y justa, y consecuentemente asumible por toda la sociedad. Posibilitando así la calidad y la excelencia académica en los segundos ciclos, en los estudios

de postgrado y en la investigación al optimizar los recursos y su rentabilidad.

Por último, al potenciar las Diplomaturas podemos diversificar la oferta de cada Universidad a partir de titulaciones, específicas de cada una, que atiendan la demanda de formación de mandos intermedios que hoy requiere, más y más, todo el sistema productivo con la ventaja añadida de su posible autofinanciación.

### 3. La gestión de los recursos de la Universidad

Debemos, ahora, analizar un aspecto decisivo de la Universidad española: cuál es la gestión de sus recursos, porque ha sido una constante histórica menospreciar este aspecto al confundir el fin de la Universidad con sus medios. Y admitiendo, obviamente, que el producto que debe ofrecer la Universidad es algo tan inmaterial como la excelencia académica, también es obvio que esta excelencia no puede lograrse con una mala gestión económica.

Es cierto que los Presupuestos de la Universidad española son escasos y mucho más si se les compara, como acontece a menudo desde la Comunidad Académica, con los de otras Universidades de nuestra propia CE. Es cierto, por ejemplo, que la Universidad de Bochum, con la mitad aproximadamente de alumnado que la de Oviedo, tiene, sin embargo, el triple de presupuesto. Es cierto que, hasta el presente, la gestión de nuestros rectores estaba basada en el éxito de sus relaciones con una Administración Central siempre deficitaria, necesariamente, a la hora de atender los requerimientos de los servicios públicos.

Pero la insuficiencia de recursos, ni siquiera su mezquindad, puede ser coartada para no gestionarlos óptimamente. Antes bien, es frente a las dificultades financieras que se prueba la imaginación y el éxito de los administradores, y, mucho más, por lo que atañe a la Universidad, desde una autonomía que, como principio constitucional, debe predicarse desde una permanente responsabilidad.

Somos conscientes de que el éxito de la gestión económica de la Universidad española está sometida a una serie de condicionantes y de dependencias que no sólo pueden perturbar tal gestión, sino, incluso, conducirla al fracaso. Nuestro deber es analizar las más importantes porque, a nuestro juicio, es a partir de este análisis, o de otros más ponderados, que podremos hallar vías de solución.

Los *condicionantes* que, según nuestro criterio, influyen hoy, decisivamente, en la gestión económica de la Universidad son, esencialmente, de cuatro tipos:

- 1.<sup>o</sup> La excesiva burocratización de todo el sistema, incluso de las propias plantillas del personal que, salvo excepciones, reaccionan negativamente contra su movilidad, su necesidad de reciclaje y formación permanente e incluso contra las propuestas que pudieran estimularlas. No sólo será difícil disuadir a los ineficaces, sino ni siquiera corresponder con los responsables.
- 2.<sup>o</sup> El profundo cambio que comporta el paso súbito a un sistema de autonomía que, en lo que concierne a la Administración, debiera conducirnos a ver la Universidad como una empresa en la que es tarea indispensable la correcta selección de prioridades, la fijación ponderada de sus costes y la consecuente programación temporal a corto, medio y largo plazo.
- 3.<sup>o</sup> La escasa sensibilidad, cuando no el rechazo, incluso desde el propio personal de administración y servicios, a los principios de austeridad y de rentabilidad, siendo así que ambos resultan indispensables para el éxito de la gestión.
- 4.<sup>o</sup> La propia inercia burocrática en las tareas de gobierno que exige un cambio radical del propio sistema de gestión y que comporta:  
a) Su misma informatización, incluida la del sistema contable tanto más difícil cuanto que las bases de datos son confusas y, a veces, inexistentes. b) La utilización óptima de los recursos y más cuando, por lo que atañe a la Universidad de Oviedo, han aumentado tres veces en el último decenio y deben potenciarse significativamente los generados por la propia Universidad. c) La elaboración de un Presupuesto ágil y fluido, en el que los capítulos, títulos, apartados, conceptos y subconceptos sean identificados no sólo por su número ordinal sino por una denominación intelegible para todos; en el que los trasvases entre los distintos grupos pueda ser automático; en el que su propia complejidad no enmascare las desviaciones del gasto, y en el que su mecánica de realización se simplifique para agilizar los cobros y atender puntualmente las obligaciones de pago.

En cuanto a las *dependencias* que dificultan la optimización de la gestión económica de la Universidad son, algunas, de tan difícil corrección que sólo enunciarlas resulta comprometido.

Por ejemplo, la duración de los estudios y las normas sobre la permanencia de alumnos en la Universidad que puede conducir a que la “profesión” de estudiante, sobre todo para los que procedan de las clases más acomodadas, se mantenga por ocho o más años, cuando no podemos olvidar que el coste de sus estudios, en su 80 por 100, lo pagan todos los españoles.

Por ejemplo, la utilización inadecuada de los espacios para la docencia y la investigación y cuyo uso depende, a veces, de los horarios fijados en función de la comodidad de los docentes.

Por ejemplo, el mantenimiento de áreas de conocimiento que nada tiene que ver con las demandas de la sociedad, pero que impide que éstas puedan atenderse, y aunque los planes de enseñanza están en proceso de reforma para corregir, tal vez, estas desviaciones, su éxito o fracaso va a depender de la voluntad de reforma de los propios enseñantes.

Pero si estas dependencias son de muy difícil corrección, otras, sin embargo, pueden ser obviadas y en algunas de ellas tendremos ocasión de profundizar cuando, como final de esta intervención, expongamos nuestro criterio sobre el papel de los Consejos Sociales en la financiación de la Universidad y en la rentabilidad de sus recursos.

Así las que se refieren a ciertos servicios al estudiante y al personal de la Universidad, tales como albergues, residencias y cafeterías que, con independencia de su fin último de fomentar la relación y el espíritu universitario, deben en lo material competir en confort o en calidad con los mismos servicios que se ofrecen desde el sector privado, sin que esto suponga, necesariamente, un déficit económico, antes bien, produciendo un beneficio si estos servicios se contratan entre los industriales del ramo más idóneo a través de un concurso restringido.

Así, las que puedan estimular al recurso más importante de la Universidad, cual es su caudal humano, haciéndole participe del fruto de su eficacia, bien reservándole el mayor porcentaje de los ingresos que se perciban por Convenios de Formación y/o Investigación, cuya oferta debe potenciarse ante las instituciones públicas y el sector privado y en cuyo fomento el Consejo Social debe jugar un papel preponderante, bien aplicando por éste, en principio con prudencia y mesura, su facultad de acordar la asignación de otros conceptos retributivos adicionales a los uniformes del régimen retributivo del profesorado universitario en atención a exigencias docentes o investigadoras, o méritos relevantes.

Y, por último, concibiendo toda la gestión económica de la Universidad con perspectiva empresarial a partir de una gerencia competente y, en consecuencia, mejor retribuida y de una Intervención Interna que genere un indispensable sentido de responsabilidad para que la administración de la Universidad sea eficaz y transparente.

En este sentido la dependencia del gerente con el rector, a partir del mandato estatutario de la mayor parte de las Universidades, de ser nombrado por éste como cargo de confianza dentro del equipo rectoral, es cuestión que, tal vez, debiera ser objeto de revisión porque la unidad y el

alcance que comporta la gestión económica de una Institución que goza de autonomía, al igual que la de cualquier empresa, no puede verse sometida al azar que se deriva del proceso electoral necesario para la designación de la máxima autoridad universitaria, ni a la inestabilidad de este cargo sometido en todo momento al resultado de una moción de censura.

Y en cuanto a la posible dependencia de la Auditoría Interna de la propia gerencia, es criterio compartido por muchos Consejos Sociales, en orden a la transparencia y eficacia de la gestión, que este servicio, al contrario, dependa directamente de este órgano de gobierno como así se ha instituido en algunas Universidades españolas o, en todo caso, que funcione plenamente en coordinación y colaboración con la Secretaría del Consejo.

En este orden de sugerencias, no debo terminar este apartado sin antes referirme, aunque soy consciente de la complejidad del tema, a la cuestión relativa al nombramiento del máximo responsable de la gestión de la Universidad cual es el rector, y a la designación por éste de su equipo colaborador.

Y debo referirme a ella, aunque sólo tenga el valor de una mera insinuación, porque del acierto o fracaso de esa elección depende, en gran medida, el acierto o fracaso de la propia gestión. Si es imposible que, actualmente, puedan establecerse en España otras formas de nombramiento como, por ejemplo, el octavo rector de la Universidad de Stanford, Donald Kennedy, formado en Harvard, pero que accede a la cúpula rectoral desde su alto cargo en la Administración Carter, lo cierto es que la Universidad española debería revisar la legislación en esta materia porque la forma actual de designación del rector, dentro exclusivamente de la Comunidad Académica, puede conducir a que el nombramiento recaiga, como acontece a menudo, en destacadas figuras de la ciencia o de la investigación que, precisamente por su cualificación académica, no son expertos en gestión, antes bien deben ser liberados de esta carga si queremos optimizar los recursos de la Universidad española.

### **III. LOS CONSEJOS SOCIALES Y LA FINANCIACION DE LA EDUCACION SUPERIOR**

#### **1. El papel de los Consejos Sociales**

En el transcurso de este período de sólo dos años y medio de vida de los Consejos Sociales, largo cuando se mide desde nuestra impaciencia, pero evidentemente corto para fijar una estrategia indudable para el desarrollo eficaz de sus atribuciones, hemos tenido numerosas ocasiones de divulgar en qué consiste, a nuestro juicio, la esencia de este nuevo órgano de

gobierno de la Universidad española, y de ponderar y discutir cuáles, dentro de sus variadas funciones, debemos considerar prioritarias.

Ahora me ocurre que temo ser reiterativo y que voy a explicar la lección para quienes ya la saben, lo cual, si es inútil con las minorías discentes mejor formadas, lo es mucho más, obviamente, en este Foro. Pero voy a arriesgarme porque he podido constatar que el Consejo Social sigue siendo un órgano desconocido o ignorado, incluso por quienes tienen asignadas tareas de gobierno en la Universidad que, legalmente, deben ser reconocidas, refrendadas o compartidas con el Consejo, suceso que no debe alarmar a quienes, desde la sociedad, hemos sido propuestos para constituir el plenario de dicho órgano, porque nuestra primera reflexión debe partir de que somos un injerto en un árbol secular.

Cuando el profesor Robber W. Fleming, presidente de la Universidad de Michigan, con ocasión de las Jornadas celebradas en Madrid el pasado mes de julio para celebración del XXX Aniversario de la Fundación Fulbright en España, nos hablaba del paralelismo de los Consejos Sociales con los "Governings Boards" de la Universidad americana y de las líneas de investigación, en la de su mandato, en torno al rechazo en los trasplantes de órganos, yo me aventuré a solicitarle, excusando la nota de humanismo, nos tuviera al corriente de los avances en este campo. Porque estoy convencido de que, en esta primera etapa de la vida de los Consejos, una mínima reflexión sobre la prioridad de sus funciones pasa, necesariamente, por no ser rechazado, antes bien por ser tolerado, sin reticencia alguna por la propia Comunidad académica y aceptado por ésta como un órgano válido para el mejor gobierno de la Universidad española.

Como válido debió presumirse desde la propia Ley de Reforma Universitaria al asignarle competencias y atribuciones que, por no definirse en intentos anteriores tales como la Ley General de Educación de 1970, hicieron fracasar su antecedente inmediato representado por la figura de los Patronatos Universitarios.

No es ocasión ahora de relacionar aquellas competencias que se fijan en los artículos 9, 10, 14, 20, 27, 46, 54 y 55 de la LRU ni profundizar en la discutida composición y proporcionalidad de los miembros del Consejo Social según provengan de la parte social o de la académica.

Tampoco, en honor a la brevedad, vamos a insistir en algunas cuestiones que pueden menoscabar el prestigio de nuestro recién nacido órgano de gobierno universitario o su eficacia. Bien porque sus deliberaciones y decisiones, dada la variada composición de los miembros del Pleno de la parte social, deriven hacia la esfera de lo político o de lo sindical que tiene, obviamente, otros foros de discusión. Bien porque el Consejo no funcione armónicamente como tal órgano colegiado, dada la escasa dedicación que

pueden prestarle algunos consejeros de la parte no académica al haber sido elegidos entre personas que tienen un papel destacado y una labor plena en las Instituciones, Entidades o Empresas de las que proceden. O bien, por último, en esta primera fase de su funcionamiento, en tanto no se instrumente un mecanismo que facilite al Consejo el conocimiento periódico de los hechos económicos, porque pueda interferir la inercia de la Universidad al pretender profundizar en aquellas cuestiones de las que el propio Consejo es responsable.

En la Comunicación que, con el título “El papel del Consejo Social en el Gobierno de la Universidad” tuvimos ocasión de presentar en la de Cantabria con motivo de las Jornadas sobre “Las Jóvenes Universidades españolas”, celebradas en el pasado mes de mayo, hemos tenido la oportunidad de exponer nuestro criterio sobre estas cuestiones que sólo podrá resolver nuestra prudencia y eficacia, y la armonía con otros órganos de gobierno de la Universidad, particularmente con el equipo rectoral.

Aquí, dada la temática de este encuentro es preferible, a nuestro juicio, acentuar nuestras reflexiones en torno al contenido del artículo 14 de la LRU, sobre el que gira la exposición de motivos de la Ley del Consejo Social, y en el que se concreta que “El Consejo Social es el órgano de participación de la sociedad en la Universidad. A él corresponde la aprobación del presupuesto y de la programación de la Universidad a propuesta de la Junta de Gobierno y, en general, la supervisión de las actividades económicas de la Universidad y del rendimiento de los servicios, correspondiéndole, igualmente, promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la Universidad”.

Porque es desde este precepto de la Ley; promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la Universidad que hemos intuido que ésta es nuestra función prioritaria en esta primera etapa de vida de los Consejos Sociales. Y ello por dos razones esenciales:

- 1.<sup>a</sup> Porque es inaplazable poner en marcha todos los mecanismos que, con independencia de la subvención del Estado, puedan potenciar los recursos de la Universidad española porque, cualesquiera que fueran sus actuales desajustes, tanto en su dimensión como en su gestión, siempre cabe aplicar el adagio popular de que “los duelos con pan son menos”.
- 2.<sup>a</sup> Porque, al ser el Consejo Social ese promotor que la Ley prevé para que la sociedad contribuya a la financiación de la Universidad, todo aquello que, a iniciativa del propio Consejo se procure a este fin, le prestará autoridad para poner en ejercicio el resto de sus restantes funciones que están, todas ellas, ligadas a un empleo eficaz, transparente y rentable de los recursos de la Universidad,

logrando al mismo tiempo el respeto de su Comunidad académica que está a la espera de sólo estos resultados para enjuiciar la validez de los Consejos Sociales.

De que manera el Consejo Social puede llevar a cabo un plan de actuación para procurar la participación de la sociedad en la financiación de la Universidad, cuando tantos obstáculos de orden social, fiscal y económico, deben vencerse actualmente para lograr el éxito, es la cuestión en la que queremos profundizar como final de estas reflexiones.

## **2. La generación de recursos por la Universidad y la participación del Consejo Social**

Cuando se trata de buscar soluciones al problema de la escasez de recursos de la Universidad española no podemos evitar la tentación de comparar nuestras fuentes de financiación con las que manan, pródigamente, en la Universidad norteamericana. El ejemplo puede no ser válido si sólo se analiza a nivel cuantitativo, pero si algunas de las Universidades más prestigiosas de Europa occidental con las que habremos de competir muy pronto, están tratando de reproducir actualmente aquel modelo, en lo que se refiere a la captación de recursos, nada nos impide aquí tomarlo también como patrón a imitar, sea cual fuera la reducción de escala que precisemos.

Por otra parte, algún método hemos de seguir para ponderar el potencial de medios de la sociedad de nuestro entorno más próximo, y de su sistema productivo, y las fórmulas que cabe utilizar para obtener los que la Universidad precisa, sabiendo que sobre aquel potencial pesa, en la actualidad, una onerosa carga fiscal, una coyuntura económica adversa, aunque con algunos indicadores favorables para un cambio de tendencia, y un alto índice de desempleo derivado de los traumáticos, aunque necesarios, reajustes de nuestra indispensable reconversión industrial. Pero sabiendo también, por contra, que el propio sistema económico tiende a ser consciente de que el factor calidad es la clave para la competitividad; que ello requiere la excelencia en la tecnología y en la capacidad organizativa, y que ambos recursos dependen directamente de la formación y de la investigación que debe proporcionar el sistema educativo en general y la Universidad en particular.

De aquí se deduce que una parte importante del éxito en la captación de nuevos recursos no dependerá tan sólo de la capacidad y de la voluntad de la sociedad en proporcionarlos, sino del decidido propósito de la Universidad de ponerse al servicio de la sociedad en las demandas que ésta requiera, dado por supuesto que la propia Universidad, sin perder su papel tradicional de receptora y transmisora del saber, tiene mucho que ofrecer,



y que el propio Consejo Social puede ser el órgano idóneo para canalizar y difundir esta oferta.

Estamos, pues, proponiendo una fórmula para potenciar la financiación de la Universidad española, derivada de una contraprestación económica por los servicios que puede y debe ofrecer al sistema productivo, y que difiere sustancialmente de las comunes en el sistema de la Universidad norteamericana.

Allí el porcentaje más importante de la contribución privada a la enseñanza superior proviene de la filantropía de los particulares, bien directamente, bien a través de Fundaciones o de Asociaciones de Antiguos Alumnos. Basta constatar que de los más de seis billones de dólares que, en el curso 1984/1985, obtuvo la Universidad norteamericana de fuentes privadas sólo el 25 por 100 de esta ingente cantidad correspondía a la aportación de las empresas, contando incluso que éstas también contribuyen filantrópicamente al sostenimiento de la Universidad. El resto procede de Antiguos Alumnos y de particulares y Fundaciones filantrópicas (52 por 100).

Hoy por hoy es impensable que la Universidad española pueda obtener mayores recursos derivados de la *filantropía de la sociedad*. Y ello por tres razones: en primer lugar, porque los que han logrado poseer grandes fortunas en España no sienten, ni nadie se lo ha sugerido, la necesidad de devolver a la sociedad parte de lo que ésta contribuyó al logro de su riqueza, actitud diametralmente opuesta a lo que ocurre con el “orgullo” americano.

En segundo lugar, porque también es diametralmente opuesto el tratamiento fiscal. En USA, en cuanto a las personas físicas, son desgravables al 100 por 100 las donaciones a instituciones benéficas, al 30 por 100 las que se destinen a fundaciones privadas y al 50 por 100 si éstas son de utilidad pública, y en cuanto a las personas jurídicas, se consideran gastos los fondos destinados a la financiación de la Universidad y se desgravan hasta el 10 por 100 de los beneficios, antes de impuestos, las cantidades donadas a Fundaciones privadas. Por lo que respecta a España ninguna desgravación existe, que sepamos, cuando se trata de donaciones a la Universidad por los particulares y sólo se contempla un 10 por 100 de desgravación para las empresas por los convenios de investigación que establezcan con la Universidad y sólo si revisten la forma de Sociedades Anónimas.

Y en tercer lugar, porque, sin entrar en el fondo de la deficiente gestión de los recursos de la Universidad que puede servir de “coartada” para la insolidaridad, es actitud constante de la sociedad española condicionar cualquier ayuda y debemos ser conscientes de que sea cual fuere el soporte financiero que conlleve a sojuzgar la libertad para la creación no puede ser válido para la Universidad.

En cuanto a los fondos que pudieran derivarse de los *antiguos alumnos*, a partir de su afección a la Universidad que los ha formado, es tema que, a nuestro juicio, debe ser objeto de una meditada reconsideración porque es muy extraño que hayan fracasado muchos intentos para aglutinar este gran potencial. Tal vez se requiera profesionalizar un servicio para aglutinarlo, servicio que, al mismo tiempo, profundice en la posibilidad de iniciar campañas de adhesión de donantes privados, a partir de un tratamiento fiscal más favorable. En este sentido, los Consejos Sociales, en su última Asamblea de Presidentes celebrada en Alicante, ya han decidido proponer un encuentro con el Secretario de Estado de Hacienda para profundizar en esta posibilidad.

Nos queda, pues, para una acción inmediata de captación de fondos un único recurso: el recurso al sistema productivo tal y como hemos propuesto más arriba. Pero esta propuesta partirá siempre de un acuerdo entre dos partes, que ambas tienen que cumplir escrupulosamente. De un lado, las Instituciones, las empresas públicas y privadas, las organizaciones sindicales, las entidades financieras o cualquier otra célula social, bien desde la demanda de la propia sociedad, bien desde la oferta de la Universidad requieren a ésta para que diseñe cualquier proyecto relacionado con una específica formación, investigación o extensión universitaria. Y, a partir del posterior Convenio, la Universidad cumple el Programa con la calidad exigible y dentro del plazo acordado, y recibe por ello una contraprestación económica que no sólo autofinancie el Programa sino que atienda la parte alícuota de los gastos generales de la Universidad.

Pero si la competencia de la Universidad debe ser obvia para cumplir cualquier Convenio en cuanto a su calidad, tiene que serlo igualmente para cumplir los restantes compromisos, lo cual sería fácil si la autonomía universitaria llegara hasta la utopía de facultarlas para que su gobierno pudiera revertir la fórmula de Sociedad Anónima. Como esto no es así, ni puede serlo, resulta inaplazable la creación de una entidad de relación con el sistema productivo, como es, por ejemplo, la Fundación Universidad-Empresa, ya existente en varias Universidades españolas.

A esta entidad correspondería no sólo el seguimiento fiel de los Convenios sino también la captación, utilización y distribución de los recursos obtenidos por los servicios de investigación y formación para el propio sistema productivo. Serviría a la Universidad para asesorarla sobre los cursos de especialización que debe impartir y sus titulaciones propias, tanto para mandos intermedios y/o sindicales como para titulados superiores, incluidos los programas "Master", que hoy se suelen decidir desde la Universidad. Y procuraría la selección de aquellas empresas o entidades susceptibles de impartir formación a los estudiantes en prácticas, para asegurar el éxito de los nuevos planes de estudio, en lo que concierne a esta formación, y para optimizar otros recursos de la Administración destinados a este fin como los previstos en el programa FIP.

Todo ello sin perder de vista que esta actividad no sólo debe autofinanciarse, sino que es susceptible de procurar recursos añadidos para la Universidad.

En todo caso, interín se constituyan estas entidades de relación o se potencien las ya creadas, y en ambos casos el Consejo Social debe jugar un papel preponderante, en la Universidad de Oviedo hemos establecido ya un vínculo de relación con todos los Ayuntamientos del Principado de Asturias, como representantes más directos de la sociedad asturiana, a partir de dos Convenios cuyo texto, junto con el mapa de situación, se incorpora como anexo único al final de este trabajo.

El primero, denominado *Convenio-Marco*, de colaboración con los Municipios, que han aprobado la casi totalidad de los mismos y que, a partir de Contratos específicos, la Universidad atenderá cualquier demanda de Investigación y/o Extensión Universitaria, propuesta y relacionada con el propio Municipio, siempre que tal demanda pueda ser cumplida, en calidad y en plazo, por la propia Universidad.

Y el segundo, por el que se incorpora a los presupuestos municipales la dotación de *Becas o Ayudas* destinadas a facilitar el acceso a la Universidad y a las Escuelas Universitarias, a aquellos estudiantes del Concejo que, a partir de una destacada e indiscutible concepción académica en las Enseñanzas Medias, carezcan de los recursos necesarios, a juicio del propio Ayuntamiento, para matricularse en los centros de la Universidad e incorporarse plenamente a la vida universitaria, dando preferencia, en igualdad de méritos académicos, a aquellos estudiantes graduados en el 2.º ciclo de Formación Profesional que, por necesidades familiares, tienen que acceder a puestos de trabajo, acaso marginales y han perdido, por ello, la esperanza de ir a la Universidad.

A pesar del dilatado proceso electoral sufrido por la Universidad de Oviedo para el nombramiento de su nuevo rector, que ha incidido perniciosamente en toda la gestión universitaria y que, también justifica la breve alusión que, al final del capítulo anterior, nos hemos atrevido a insinuar, sobre la forma de su designación, este programa de aproximación a los Ayuntamientos está cumpliendo sus objetivos.

En cuanto al *Convenio-Beca*, porque en la actualidad se está procediendo a la selección de solicitudes presentadas para la adjudicación de veintidós becas o ayudas que, pese a lo precipitado de su convocatoria, han requerido otros tantos Municipios para que se apliquen en el inmediato curso escolar.

Y por lo que se refiere al *Convenio-Marco*, porque el pasado mes de agosto, con motivo de una jornada de Hermanamiento de los Concejos de

Carreño y Gozón, se presentó un trabajo de investigación realizado por el Departamento de Historia y Artes de la Universidad a virtud de un Convenio puntual con ambos Ayuntamientos y que, editado a través del Servicio de Publicaciones de la propia Universidad con el título “Arte Románico del Cabo de Peñas”, se ha autofinanciado tanto en su investigación como en su publicación. Nuestro propósito es, ahora, de acuerdo con la Dirección Regional de Turismo y contando con su apoyo y el de otras instituciones públicas y privadas, reeditar el trabajo con una tirada importante e incorporar una “separata” con un mapa del área estudiada que comprenda la totalidad de la de los dos Municipios y en el que, junto con la ruta del románico se señalen otras coincidentes sobre la variada gastronomía de la comarca y otros datos de interés turístico y cultural. Esta nueva edición ya procura beneficios económicos para la Universidad.

Con este doble programa, aunque sus primeras realizaciones sean muy modestas, pretendemos lograr un doble objetivo: en primer lugar, interrelacionar a la Universidad con las instituciones que representan al entorno social más próximo sabiendo, por añadidura, que esta relación se admite sin reticencias por toda la Comunidad académica. Y en segundo lugar, fomentar la oferta de una serie de servicios culturales que siendo necesarios para todos (y en esto no hay temor de incompatibilizar la cantidad con la calidad), procuren una ayuda financiera a la Universidad.

Somos conscientes del riesgo que entraña un programa de esta naturaleza, si puede limitar la capacidad de la Universidad para ser competitiva en esta etapa próxima de relación con otras Universidades españolas y extranjeras y de cuya competitividad va a depender, en gran parte, la fluidez de sus fuentes de financiación.

Pero atender la demanda cultural de los Municipios asturianos por la Universidad de Oviedo, en un mapa universitario que coincide exactamente con el de su Comunidad Autónoma, no significa, en forma alguna, que se convierta en algo local y provinciano como advierte, como peligro, el Informe del ICED en su apartado dedicado a los Consejos Sociales.

El peligro que, a nuestro juicio, amenaza a la Universidad es que no sepa o no pueda seleccionar, con la urgencia requerida, las materias en las que, por sus medios humanos y económicos y por su capacidad para reforzarlos, pueda ser la más competente, ya que, evidentemente, no puede serlo en todas.

Algunos programas de la CEE en el campo de la educación superior, tales como el “Comett” o el “Erasmus” pueden llegar a ser indicadores de esta competencia. Pero mientras, desde la burocracia española, se cercenen los acuerdos logrados desde nuestra aproximación a las Autoridades Comunitarias, como acaba de ocurrir en la Universidad de Oviedo con el

programa “Erasmus” (con independencia de la frustración de los estudiantes afectados), no sólo se estará atentando contra aquellas expectativas, sino contra la propia autonomía de la Universidad.

Así que, entretanto se resuelvan los desajustes que provoca toda novedad y se consoliden los instrumentos precisos para captar nuevos recursos por el mecenazgo de los particulares o a través de los convenios para la formación y la investigación, no debe ser menospreciada la iniciativa que hemos llevado a cabo para relacionar a la Universidad de Oviedo con todos los Ayuntamientos asturianos.

Porque, además, su voluntad unánime de aproximarse a su Universidad secularmente distante, su generosidad con ella y, en definitiva, su aleccionador ejemplo nos conforma en la esperanza de que cualquier esfuerzo por reforzar, desde la sociedad, la financiación de la Universidad nunca será baldío.

## TEXTOS CONSULTADOS

1. *Historia de la Cultura* (M. Ferrandis, 2.<sup>a</sup> edición, Valladolid, 1941).
2. *La Reforma Universitaria Española. Evaluación e Informe* (International Council for Educational Development, Consejo de Universidades, Madrid, 1987).
3. *Stanford: La irresistible ascensión de “Harvard del Oeste”* (“Nuestro Tiempo”, número 389, noviembre 1986).
4. *The Goal. La Meta* (Eliyahu M. Goldratt y Jeff. Cox, Traducción española, 2.<sup>a</sup> edición, diciembre de 1987. Ediciones Taular, Madrid).
5. *Boletines núms. 41 y 42 del Circulo de Empresarios*. Trimestres 1.<sup>o</sup> y 2.<sup>o</sup> de 1988. (Referencia especial al artículo de Jesús María Marañón, “La financiación privada del sistema universitario de los Estados Unidos”, Boletín n.<sup>o</sup> 41).
6. *Ponencias sobre los Consejos Sociales y la Financiación de la Universidad:*
  - 6.1. *La Universidad y las funciones de los Consejos Sociales* (Consejo de Universidades, Madrid, 24-25 de abril de 1986).
  - 6.2. *IV Jornadas de Gerencia Universitaria* (Universidad de Alicante, noviembre de 1987).
  - 6.3. *Articulación social y financiación de la Investigación Universitaria* (Secretaría de Estado de Universidades, Madrid, 7 de mayo de 1988), y en especial:
    - *Problemas de la financiación de la Investigación Universitaria* (Henry M. Levin, Stanford University).
    - *La financiación de la Investigación Universitaria* (J. Brademas, Presidente New York University).
    - *Las Nuevas Formas de Financiación de la Investigación Universitaria en España* (José Borrell, secretario de Estado de Hacienda).
  - 6.4. *Las jóvenes Universidades Españolas. Balance y Perspectivas* (Universidad de Cantabria, Santander, 25 y 26 de mayo de 1988).
  - 6.5. *Gestión de la Universidad. Experiencias estadounidenses y españolas* (Consejo de Universidades, XXX Aniversario de la Fundación Fulbright en España, Madrid, 5-6 de julio de 1988).

## PROPUESTA DE REGLAMENTO PARA DESARROLLO DEL CONVENIO SOBRE BECAS O AYUDAS

En desarrollo de lo previsto en el propio Convenio, será de aplicación el siguiente *Reglamento*:

- a) La Beca o Ayuda no eximirá al beneficiario del pago de la matrícula que formalice en el Centro correspondiente.
- b) Los Ayuntamientos y el Consejo Social, a través del vicerrectorado de Estudiantes y Extensión Universitaria tramitarán la adjudicación de la Beca o Ayuda con arreglo a criterios de insuficiencia económica y aprovechamiento académico, de acuerdo con los principios de publicidad, igualdad, capacidad y mérito.
- c) El Ayuntamiento firmante comunicará a la Universidad con anterioridad a la iniciación del curso académico la dotación económica presupuestada.
- d) La Comisión de adjudicación de la Beca o Ayuda será nombrada, de mutuo acuerdo, por los Ayuntamientos y el Consejo Social.
- e) El Ayuntamiento hará efectiva la adjudicación de Beca o Ayuda al interesado una vez recibida la comunicación de concesión.
- f) En lo referente a la reserva de plazas en Colegios Mayores o Residencias Universitarias, deberá en cualquier caso respetarse la normativa general que regula el acceso a estos servicios.

## ANEXO UNICO


### Convenios de la Universidad de Oviedo con los Ayuntamientos


1. MAPA DE ASTURIAS Y ACUERDOS MUNICIPALES.
2. TEXTO APROBADO DEL CONVENIO-MARCO.
3. TEXTO APROBADO DEL CONVENIO-BECA.




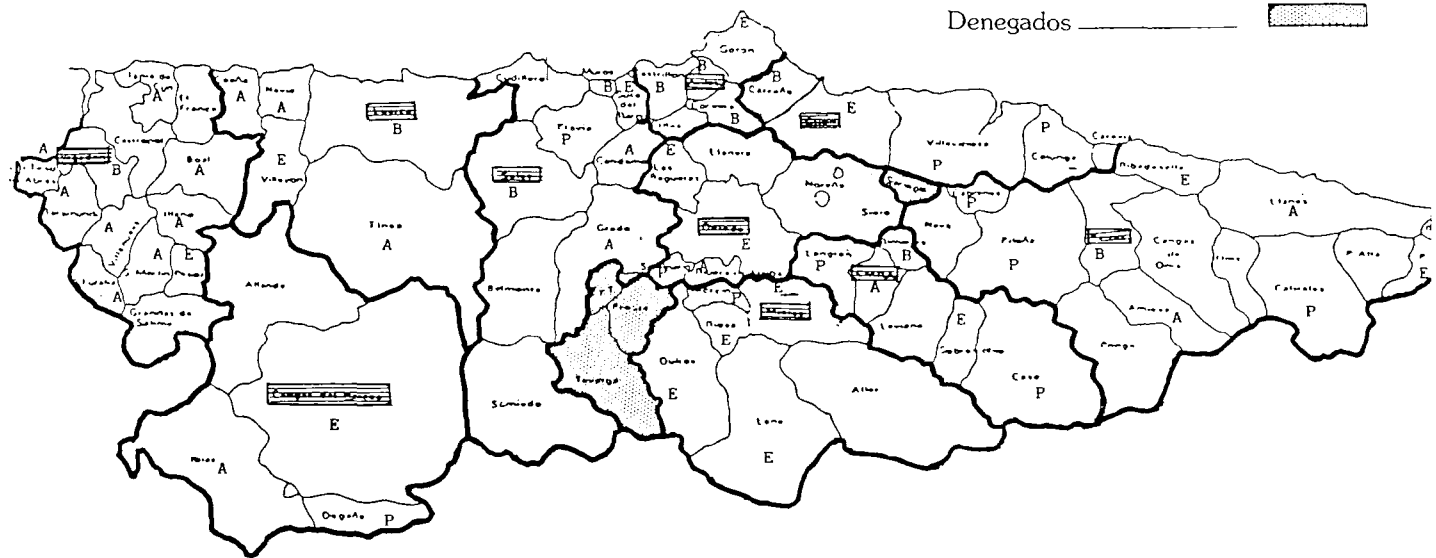
UNIVERSIDAD DE OVIEDO  
CONSEJO SOCIAL

### SITUACION DE LOS CONVENIOS PROPUESTOS A LOS AYUNTAMIENTOS, A 10 DE MAYO DE 1988

Aprobados \_\_\_\_\_ 

Cabeceras de firma \_\_\_\_\_ 

Denegados \_\_\_\_\_ 



#### Becas o Ayudas

- Becas aprobadas ..... B
- Ayudas cuantificadas..... A
- Otras a negociar (en estudio) ..... E
- Propuestas para otros ejercicios..... P



**CONVENIO-MARCO  
ENTRE LA UNIVERSIDAD DE OVIEDO  
Y EL AYUNTAMIENTO DE .....**

REUNIDOS:

— De una parte, D. \_\_\_\_\_, Rector Magnífico de la  
Universidad de Oviedo, y

— De otra parte, D. \_\_\_\_\_, Alcalde-Presidente del Excmo./Ilmo.  
Ayuntamiento de \_\_\_\_\_

EXPONEN:

La Universidad de Oviedo, por prescripción del artículo 5 de sus Estatutos, aprobados por Real Decreto 1295/1985, de 3 de julio, debe contribuir, entre otros fines, a la recuperación cultural de Asturias, apoyando, científica y técnicamente el desarrollo intelectual, social y económico de los pueblos del Principado.

Los mismos Estatutos de la Institución, en su artículo 56, atribuyen al Consejo Social la facultad de proponer a los órganos de contratación competentes (artículos 220 y siguientes), la celebración de convenios con instituciones para la realización de trabajos científicos, técnicos y artísticos, así como para desarrollar cursos de especialización.

De otro lado, las Corporaciones municipales deben satisfacer, de acuerdo con el artículo 25.2.m) de la Ley de Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985, las actividades de orden cultural que redunden en beneficio del Concejo o de sus vecinos, correspondiendo a los alcaldes la representación del Ayuntamiento y la contratación, en su caso, de servicios cuya cuantía no exceda del 5 por 100 de los recursos ordinarios de su presupuesto ni del 50 por 100 del límite general aplicable a la contratación directa (artículo 21.1.1 de la Ley Básica Local).

El presente documento supone la asunción de un compromiso cultural entre el Ayuntamiento arriba expresado y la Universidad de Oviedo, en virtud de acuerdo plenario de dicha Corporación Municipal, adoptado en su reunión del \_\_\_\_\_, así como del informe emitido por la Junta de Gobierno de la Universidad el 30 de noviembre de 1987. El acuerdo constituye una etapa previa para la formalización de los contratos previstos en el clausulado que ahora se acepta.

En atención a cuanto precede, en

ACUERDAN:

1) Reconocerse capacidad recíproca para la firma del presente Convenio Marco.

2) A través de convenios específicos el Ayuntamiento firmante encomendará a la Universidad de Oviedo cuantos trabajos de investigación puedan generar un beneficio singular de carácter técnico, científico o artístico para el Concejo o su población.

3) Igualmente mediante Convenios específicos la Universidad y los Ayuntamientos firmantes del presente Convenio colaborarán mutuamente en la organización de cursos de Extensión Universitaria y otras actividades culturales prioritariamente centradas en materias relacionadas con el Concejo o de interés para sus habitantes.

4) Los Convenios específicos versarán sobre las materias que se incorporan como anexo al presente Convenio marco. La Universidad facilitará periódicamente a los Ayuntamientos relaciones actualizadas de las líneas investigadoras de sus Departamentos o Institutos.

5) Para el seguimiento de la ejecución de los Convenios se formarán Comisiones paritarias entre el Ayuntamiento y la Universidad, cuya composición y reuniones se determinarán en los citados documentos.

6) El presente Convenio marco, en tanto que acuerdo de cooperación entre un organismo autónomo estatal y las entidades locales asturianas, queda fuera de los límites de la legislación de contratos administrativos, de acuerdo con lo expresamente dispuesto en el artículo 2.4 del Texto articulado de 8 de abril de 1965 y sin perjuicio de que los Convenios específicos puedan contemplar supuestos incardinados en dicha norma.

Y en prueba de conformidad, firmamos el presente documento, en el lugar y fecha del encabezamiento,

EL RECTOR,

EL ALCALDE,

## ANEXO

Son materias propias de los Convenios específicos:

- El estudio de los recursos naturales del Concejo, tanto desde su puro conocimiento científico como desde las perspectivas económicas, turísticas, energéticas o tecnológicas de otra índole, cuya aplicación pueda derivarse de la meritada investigación.
- El estudio de la lengua, etnología, costumbres, hábitat, arquitectura tradicional, usos jurídicos consuetudinarios y cuantos aspectos sociales resulten de interés para el Concejo.
- La investigación sobre la mejora de las condiciones de salud humana, animal y vegetal en las diversas zonas de cada Municipio.
- El estudio del crecimiento urbano y el desarrollo de la ordenación territorial.
- La realización de trabajos encaminados a una mejor prestación de servicios públicos, en términos económicos y jurídicos.
- La investigación sobre aspectos históricos, arqueológicos, artísticos o paleontológicos del Municipio.
- La extensión universitaria como promoción cultural de los vecinos.
- Cuantas líneas de investigación seguidas por Departamentos e Institutos universitarios resulten de interés para los Municipios firmantes.

**CONVENIO ENTRE LA UNIVERSIDAD DE OVIEDO  
Y EL AYUNTAMIENTO DE .....  
PARA AYUDA A ESTUDIANTES DEL MUNICIPIO**

REUNIDOS:

— De una parte, D. \_\_\_\_\_, Rector Magnífico de la  
Universidad de Oviedo, y

— De otra parte, D. \_\_\_\_\_, Alcalde-Presidente del Excmo./Ilmo.  
Ayuntamiento de \_\_\_\_\_

EXPONEN:

La Universidad de Oviedo, por prescripción del artículo 5 de sus Estatutos, aprobados por Real Decreto 1295/1985, de 3 de julio, debe contribuir, apoyando, científica y técnicamente el desarrollo intelectual, social y económico de los pueblos del Principado.

Los mismos Estatutos de la Institución, en su artículo 56, atribuyen al Consejo Social la facultad de proponer a los órganos de contratación competentes (artículos 220 y siguientes), la celebración de convenios con instituciones para la realización de trabajos científicos, técnicos y artísticos, así como para desarrollar cursos de especialización.

De otro lado, las Corporaciones municipales deben satisfacer, de acuerdo con el artículo 25.2.m) de la Ley de Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985, las actividades de orden cultural que redunden en beneficio del Concejo o de sus vecinos, correspondiendo a los alcaldes la representación del Ayuntamiento y la contratación, en su caso, de servicios cuya cuantía no exceda del 5 por 100 de los recursos ordinarios de su presupuesto ni del 50 por 100 del límite general aplicable a la contratación directa (artículo 21.1.1 de la Ley Básica Local).

El presente documento supone la asunción de un compromiso cultural entre el Ayuntamiento arriba expresado y la Universidad de Oviedo, en virtud de acuerdo plenario de dicha Corporación Municipal, adoptado en su reunión del \_\_\_\_\_, así como del informe emitido por la Junta de Gobierno de la Universidad el 30 de noviembre de 1987. El acuerdo constituye una etapa previa para la formalización de los contratos previstos en el clausulado que ahora se acepta.

En atención a cuanto precede, en

**ACUERDAN:**

1) Reconocerse capacidad recíproca para la firma del presente Convenio Marco.

2) El Ayuntamiento firmante del presente Convenio, formalizará, en un plazo no superior a un año desde su firma, un compromiso de consignación presupuestaria para una beca. El Consejo Social de la Universidad y el Vicerrectorado de Estudiantes colaborarán con los Ayuntamientos a este fin, correspondiendo a estos últimos la adjudicación de las Becas con arreglo a criterios de insuficiencia económica y de acuerdo con los principios constitucionales de publicidad, igualdad, capacidad y mérito.

3) La Universidad de Oviedo coadyuvará al cumplimiento de lo previsto en la cláusula anterior poniendo sus medios personales y materiales al servicio de los intereses superiores de la Comunidad asturiana y en su caso mediante la correspondiente reserva de plazas en los Colegios o residencias de su titularidad.

Y en prueba de conformidad, firmamos el presente documento, en el lugar y fecha del encabezamiento,

EL RECTOR,

EL ALCALDE,

## **PROPUESTA DE REGLAMENTO PARA DESARROLLO DEL CONVENIO SOBRE BECAS O AYUDAS**

En desarrollo de lo previsto en el propio Convenio, será de aplicación el siguiente *Reglamento*:

- a) La Beca o Ayuda no eximirá al beneficiario del pago de la matrícula que formalice en el Centro correspondiente.
- b) Los Ayuntamientos y el Consejo Social, a través del Vicerrectorado de Estudiantes y Extensión Universitaria tramitarán la adjudicación de la Beca o Ayuda con arreglo a criterios de insuficiencia económica y aprovechamiento académico, de acuerdo con los principios de publicidad, igualdad, capacidad y mérito.
- c) El Ayuntamiento firmante comunicará a la Universidad con anterioridad a la iniciación del curso académico la dotación económica presupuestada.
- d) La Comisión de adjudicación de la Beca o Ayuda será nombrada, de mutuo acuerdo, por los Ayuntamientos y el Consejo Social.
- e) El Ayuntamiento hará efectiva la adjudicación de Beca o Ayuda al interesado una vez recibida la comunicación de concesión.
- f) En lo referente a la reserva de plazas en Colegios Mayores o Residencias Universitarias, deberá en cualquier caso respetarse la normativa general que regula el acceso a estos servicios.

**FINANCIACION  
DE LAS UNIVERSIDADES.  
GENERACION DE RECURSOS  
POR LAS PROPIAS UNIVERSIDADES**

Justo NIETO

Rector Universidad Politécnica de Valencia

V. CABALLER

Vicerrector de AEID de  
Universidad Politécnica de Valencia





# FINANCIACION DE LAS UNIVERSIDADES. GENERACION DE RECURSOS POR LAS PROPIAS UNIVERSIDADES

J. NIETO y V. CABALLER

## PREAMBULO

En lo que sigue nos referiremos exclusivamente a la obtención de recursos financieros por parte de las Universidades a través de Convenios de Colaboración con empresas e instituciones. Explícitamente soslayaremos lo concerniente a aquellos recursos de todo tipo que llegan a la Universidad por la vía (que podemos llamar *ordinaria*) de los presupuestos del Estado y de las Comunidades Autónomas, los programas o planes económicos coyunturales de naturaleza oficial y también las posibles actuaciones, que más allá del simple apoyo moral, puedan realizar los Consejos Sociales. En otras palabras, estamos hablando del flujo de dinero que el impresionante potencial, que constituyen los equipos de investigación de nuestras Universidades, pueden obtener de la sociedad, en leal competencia con otros centros de I + D, tanto públicos como privados.

Respecto a la competencia con otros centros de investigación, conviene recordar que la Universidad española, en general, tiene una estructura orgánica que la define como la perfecta antítesis de lo que podríamos llamar, actualmente, una empresa moderna y ello afecta de manera especial a la obtención de recursos por la vía no presupuestaria. En efecto, tanto por la progresiva funcionalización del profesorado y el personal de administración y servicios, como por el sistema de toma de decisiones, así como la naturaleza del bien económico a producir (ciencia y tecnología) hacen inaplicables los criterios empresariales modernos. La condición de funcionario profesores-investigadores de la Universidad es un logro social importante que le proporciona estabilidad y seguridad; pero, por otra parte, esta condición de funcionario le confiere una impermeabilidad casi absoluta a cual-

quier medida que tienda al aumento de la productividad, obvia en toda empresa que no esté dispuesta a desaparecer. El sistema democrático dado por las Universidades a través de sus propios estatutos se ha pervertido en muchos casos conduciendo a un sistema de toma de decisiones entre asambleario y tribal que deja el verdadero poder en colectivos heterogéneos y más o menos organizados que coincide con los propios administrados y en muchos casos el rector apenas tiene autoridad ante una Junta de Gobierno multitudinaria y las presiones de los representantes sindicales con intereses generalmente opuestos entre sí (se trata de un sistema parecido a la autogestión pero sin responsabilidad en los resultados y por tanto claramente entrópico que tiende a estabilizarse en el cumplimiento normal de un funcionario, obviamente poco competitivo). Por último, el *output* obtenido en el proceso de producción es de muy difícil evaluación. Dejando aparte, algunas disciplinas principalmente básicas, en las que existen criterios rigurosos de evaluación y una jerarquía clara de revistas especializadas. ¿Cómo se mide la calidad de la actividad investigadora? ¿Cuánto debe producir un profesor investigador al año? ¿Qué importa más en una Universidad Politécnica la calidad o la oportunidad de la tecnología? ¿Cómo se pueden comparar las publicaciones en el campo de la Historia o las Bellas Artes con las investigaciones en Resistencia de Materiales?, etc.

## POSIBLES ACTUACIONES

Entonces, ¿qué puede hacer la Universidad para movilizar, por lo menos, parte de sus inmensos recursos humanos en actividades y servicios de I+D hacia la sociedad? En nuestra opinión sólo puede actuar en dos direcciones:

- a) Estimular en sentido amplio las oportunidades e iniciativas que los grupos de investigación realicen individualmente.
- b) Generar estructuras para-universitarias de carácter económico que puedan funcionar de la manera más parecida posible a las empresas para aquellos grupos que deseen acogerse a esta fórmula.

Consideramos poco eficaz cualquier actuación de carácter institucional en la dirección de promoción global de la Universidad (una especie de marketing de I+D), entre otras cosas por la heterogeneidad del producto en cualquier Universidad, por pequeña que ésta sea, y por la falta actual en España de buenos especialistas en gestión y venta de I+D. En todo caso, el marketing en I+D empresarial, dada la necesidad de conocimientos tecnológicos específicos, habrá de ser sectorial.

En todo caso, de llevarse a cabo una labor de promoción y captación de convenios a nivel institucional, ésta habrá de ser sectorial y nunca global de

conjunto porque este tipo de promoción requiere conocimientos tecnológicos que varían enormemente de unas áreas de conocimiento a otras, siendo imprescindible una cierta especialización.

Analizaremos a continuación con detalle las posibles actuaciones apuntadas en párrafos anteriores, pero previamente haremos una digresión sobre nuestro punto de vista del comportamiento del profesor-investigador universitario, cuyo centro de gravedad de su actividad se encuentra en la Universidad. Un profesor universitario *senior*, además de impartir la docencia, tutorizar a los alumnos, dirigir o realizar investigación teórica de incierta utilidad social, asistir a reuniones y tribunales, realizar las tareas administrativas pertinentes, etc., la de realizar una actividad adicional de I+D al servicio de la sociedad caracterizada dicha actividad por su exigencia de inmediatez (corto o medio plazo) por su exigencia de respuesta concreta a planteamientos concretos, y por tener unos interlocutores con los que ha de dialogar en un lenguaje diferente al que habitualmente emplea y que contrastará la respuesta sobre la propia realidad y desde su perspectiva no académica.

Este esfuerzo adicional a largo plazo se puede mantener y fomentar por tres tipos de motivaciones:

#### a) **Por motivación económica**

Si el profesor y el personal de administración y servicios reciben una compensación económica personal, según establece la Ley de Reforma Universitaria, o una compensación económica en forma de recursos que posibiliten la labor de investigación de su equipo, se justificará en parte o en su totalidad la exigencia de mayor dedicación a la investigación y desarrollo en función de la demanda. En la práctica, muchos profesores renuncian totalmente a la retribución personal en favor de equipos, libros, asistencia a congresos, contratación de becarios, de su equipo de investigación. Otros, por el contrario, pretenden maximizar el ingreso personal a costa de maximizar las inversiones. Por lo general, la compensación económica personal es baja en función de la responsabilidad y esfuerzo realizado.

En algunas especialidades, en las cuales la actividad profesional está muy remunerada en el mercado laboral (abogados, médicos, ingenieros, arquitectos, informáticos), la retribución máxima que puede proporcionar la Universidad, vía artículo 11 de la LRU, no es comparable con la que puede pagar el mercado, ya sea a través de la compatibilidad de la actividad universitaria y el ejercicio libre de la profesión mediante una menor dedicación académica, ya sea conservando la dedicación a tiempo completo y utilizando subterfugios legales al alcance de cualquiera.

## b) **Por motivos de prestigio**

Un esfuerzo adicional en I+D puede explicarse, también, porque el profesor y el equipo que lo realizan adquieren a través del mismo un cierto prestigio profesional, prestigio que puede traducirse en una fuente de recursos futuros o simplemente satisfacer la vanidad personal. La trayectoria del profesor universitario tiene algo de carrera de fondo y, como consecuencia de esa lucha en solitario, se desarrolla en la personalidad del profesor-investigador una cierta dosis de sana vanidad por su trabajo y plusvaloración del mismo; cada investigador cree que su investigación es la más importante.

Hasta el momento actual el prestigio del universitario se ha basado más en los círculos científicos que en los círculos empresariales. Publicar en ciertas revistas internacionales, asistir a los congresos de especialistas o ser citado por otros investigadores ha sido el objetivo que no admite comparación con el posible reconocimiento de los sectores productivos de cada especialidad. Por otra parte, ello ha sido fomentado por los criterios utilizados en las oposiciones y por toda la política científica realizada, tanto desde el Ministerio como de las Comunidades Autónomas.

## c) **Por motivos vocacionales**

Por último, muchos universitarios dedican toda su vida a la investigación, simplemente, porque les gusta. Cuando se da esta vocación, generalmente, es el propio investigador el que establece sus propias líneas de investigación, independientemente que estas líneas de investigación coincidan con la demanda de la empresa o sean simples lucubraciones cuya aplicación sólo se producirá a largo plazo. Conceptualmente, la investigación básica es más rica que la aplicada y más atrayente, para el investigador vocacional.

A lo largo de la vida de cada universitario actúan de manera muy diferente estas componentes. En un momento de tiempo dado puede predominar la motivación *a)* sobre la *b)* o la *c)* sobre ambas, dependiendo de las necesidades familiares, otros recursos ajenos a la actividad universitaria, naturaleza de la investigación, necesidad o no de costosos laboratorios, etcétera.

La Universidad, en la medida en que su mayor potencial humano se comporta como simplificada de acabamos de describir, puede actuar creando un centro de gestión de I+D, cuya función principal sea la transferencia de tecnología desde la Universidad a la empresa con las siguientes características y funciones:

1. Criterios de ventanilla única.
2. El profesor-investigador siempre tiene razón, más aún cuanto mayor sea su coste de oportunidad de ir a la ventanilla.
3. Redacción y revisión técnica de convenios.
4. Asesoramiento legal y laboral.
5. Tramitación ágil de todos los documentos de cada convenio a todas las secciones de la administración universitaria (Contabilidad, Personal, Prensa, Departamento, etc.).
6. Difusión de la actividad investigadora en medios universitarios y extrauniversitarios para generar el reconocimiento de la Universidad y de toda la sociedad del trabajo bien hecho y el esfuerzo de solidaridad que realiza el investigador para ayudar a resolver los problemas socioeconómicos de su entorno.
7. Proponer a las autoridades académicas criterios de liquidación de convenios específicos para cada área de actividad, siguiendo siempre criterios de máxima imputabilidad.
8. Extender la participación en I+D empresarial al máximo número posible de profesores.

Por lo general, este centro de gestión de I+D necesita de una agilidad y un funcionamiento más dinámico que el resto de la Universidad, por lo que es aconsejable la contratación de un gerente de I+D empresarial a tal efecto.

La segunda actuación concreta consiste en la creación de sociedades anónimas con participación de la propia Universidad y los representantes de sectores empresariales para realizar I+D concretos y específicos. La Universidad española ha de dar un salto conceptual en la gestión de sus recursos desde el enfoque actual, totalmente patrimonialista a un enfoque más mercantilista y productivo.

Por último, la Fundación Universidad-Empresa, u otras marcas institucionales carecen actualmente de sentido, aunque lo tuvieran hasta un pasado reciente, ya que la relación Universidad-Sociedad, o sea Universidad-Empresa, sólo entiende un lenguaje, nada filantrópico, del más pragmático estilo: Pago justo a servicios recibidos en competencia leal.







MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA

