

**La financiación
del sistema uni-
versitario español:
Elementos para el
análisis del estado
de la cuestión**

Martí X. March
Cerdà
*Departament de
Ciències de
l'Educació.
Universitat de les Illes
Balears*

Educació i Cultura
(2004), 17:
137-164

La financiación del sistema universitario español: Elementos para el análisis del estado de la cuestión

Funding the Spanish University System: Elements for Analysing the State of the Question

Martí X. March Cerdà

Departament de Ciències de l'Educació. Universidad de les Illes Balears

Resum

Una de les qüestions més importants i candents de la universitat espanyola actual es refereix al tema del seu finançament. Es tracta d'una qüestió complexa i difícil que té diverses perspectives d'anàlisi. Al present article es realitza una anàlisi del finançament de la universitat espanyola actual, segons el model i les propostes que planteja la Llei orgànica d'universitats. Tanmateix, també ens plantejam analitzar l'estat de la qüestió del finançament del sistema universitari espanyol a partir d'una sèrie d'indicadors objectius. Finalment es proposa una sèrie de propostes que contribueixen a construir un nou model de finançament de la universitat.

Summary

Funding is one of the most vital issues facing Spanish universities today. This difficult and complex question can be analysed from various perspectives. In this article, we analyse the current state of Spanish university funding in terms of the model and proposals considered by the General University Act. Furthermore, we also analyse current Spanish university funding using a series of objective indicators. Finally, we offer a series of proposals that may contribute to building a new model of university funding.

La necesidad de la reforma universitaria española: Perspectivas y contradicciones

La aprobación de la Ley Orgánica de Universidades por parte del Parlamento Español, el mes de diciembre de 2001, y los posteriores desarrollos legislativos y normativos, realizados por la administración central, los gobiernos autonómicos y las diversas universidades españolas, supuso el inicio de una nueva etapa en la política universitaria española, después de casi dos décadas de LRU, de construcción de un sistema universitario consolidado y vertebrado, de expansión del número de universitarios y de universidades, de transferencia de competencias universitarias a las comunidades

autónomas,... Una nueva etapa, que nace con problemas debido a la polémica que la aprobación de esta nueva ley universitaria ha implicado en el ámbito político y en el ámbito universitario.

Esta reforma universitaria —que era necesario después de una vigencia excesiva de la LRU— nació, en cualquier caso en unos momentos en que el sistema universitario en España debía de dar respuesta a los retos que la sociedad del conocimiento, el proceso de convergencia europea y las nuevas demandas sociales y profesionales, planteaba a la Universidad. Incluso, aunque el objetivo de este artículo se concreta al ámbito de financiación, se puede afirmar que esta reforma universitaria se realizó sin el pacto, la estabilidad y el consenso necesario para situar a las universidades en una situación óptima para poder competir en un contexto cada vez más complejo.

Además, las reformas educativas difícilmente se pueden llevar a cabo sólo desde la perspectiva puramente legal; las reformas educativas necesitan para que puedan lograr sus objetivos una serie de elementos y condiciones:

1. En primer lugar las reformas educativas necesitan un marco legislativo amplio y flexible, que posibilite la diversidad; sin embargo el diseño de una legislación rígida, uniforme y que tenga poca capacidad de adaptación a los rápidos cambios sociales, culturales y tecnológicos, supone, en la mayor parte de los casos, una dificultad añadida a la necesidad que tienen los sistemas educativos de promover los cambios necesarios a las exigencias sociales.

2. En segundo lugar las reformas educativas necesitan tiempo, necesitan del medio y del largo plazo, tanto en el momento de la elaboración de la normativa, como en el momento de aplicarla; por tanto los cambios en educación necesitan de un diagnóstico claro de la situación de la que parten, necesitan delimitar los objetivos que pretenden alcanzar y necesitan de los medios adecuados para conseguir en unos tiempos determinados los objetivos planteados.

3. En tercer lugar las reformas educativas necesitan dotarse de los recursos económicos, humanos, tecnológicos y materiales adecuados para poder llevar a buen puerto los objetivos planteados; las reformas educativas planteadas desde el terreno de la abstracción, de los discursos teóricos o de los planteamientos generales se quedan en meras declaraciones de principios y en la frustración de las expectativas generadas.

4. Y finalmente las reformas educativas necesitan de la complicidad de todos los sectores implicados en la misma, ya que sin ella cualquier intento de modificar los diferentes escenarios educativos, resulta estéril. Por tanto es evidente que las reformas educativas necesitan de consensos para implicar a todos los agentes y a todas las instituciones para poder lograr un cierto éxito en el logro de las finalidades educativas definidas.

Por tanto resulta evidente que la realización y la aplicación de las reformas educativas y universitarias deben fundamentarse en el diseño de políticas de carácter macro, que contextualicen las condiciones generales de las líneas de acción educativa a aplicar, y en el diseño de políticas de carácter micro, que concreten estas líneas en la acción cotidiana. Y en el caso de la Universidad, con una autonomía académica, de gestión y de organización, reconocida por la Constitución y legitimada por sentencias del Tribunal constitucional, este hecho resulta todavía más evidente, ya que sin el concurso, la participación y la complicidad de toda la comunidad universitaria resulta imposible no sólo llevar a cabo las transformaciones que el sistema universitario necesita, sino también generar la motivación y la ilusión necesarias que toda reforma implica si quiere conseguir los éxitos necesarios.

Así pues, si bien se partía de un consenso inicial sobre la necesidad de la reforma de la universidad después de casi dos décadas de LRU, resulta evidente que se ha perdido una oportunidad de oro para hacer una reforma universitaria consensuada, profunda, perdurable, con complicidad, con recursos, y que fuera capaz de poner a nuestro sistema universitario en una situación básica de poder competir y de poder cooperar en el proceso de dar respuesta a los retos que la sociedad del conocimiento del siglo XXI va a implicar a las instituciones de enseñanza superior universitaria. A pesar de todo ello, lo que resulta evidente es que la LOU, junto al desarrollo que de la misma hagan las comunidades autónomas y las universidades, debe impulsar las reformas que el sistema universitario necesita, no sólo para dar respuesta a los problemas existentes, sino para dar el salto necesario que lo consolide definitivamente y le de la madurez académica, científica y social. Tal como decíamos anteriormente las reformas educativas no sólo son reformas legislativas; hay elementos que pueden ser más importantes.

Al margen de las características de la LOU, el objetivo que nos planteamos en este artículo es analizar las características más significativas de la financiación universitaria española y poner de manifiesto los elementos que definen el modelo de financiación que la nueva normativa universitaria española plantea, de acuerdo con su articulado.

La Ley Orgánica de Universidades y la financiación universitaria

¿Cuáles son los elementos económicos y financieros de la Ley Orgánica de Universidades? No es ningún secreto el poner de manifiesto que las reformas educativas que se han llevado a cabo en España en las últimas décadas, han adolecido de una memoria económica seria y profunda, y de una propuesta de financiación clara. El caso de la LOU no es una excepción a esta regla; pero ello resulta más grave si tenemos en cuenta los problemas que este hecho ha generado y está generando en el proceso de llevar a cabo reformas educativas de un importante calado político y educativo. Parece como si las experiencias que han habido sobre esta problemática no hayan sido suficientes para motivar a los responsables del Ministerio a plantear una reforma universitaria, fundamentada sobre un estudio de viabilidad económica serio, riguroso, temporalizado, pactado y compartido.

Así la LOU, de una forma poco divulgada, ha incorporado una memoria económica fundamentada sobre dos puntos: en primer lugar la financiación de las pruebas de habilitación, que se ha concretado en torno a los 7'2 millones de euros (1.200 millones de pesetas) y a más de 10 millones de euros (1.800 millones de pesetas) para la constitución, desarrollo y puesta en marcha de la ANECA. Por tanto, para el Ministerio de Educación la reforma universitaria tiene un coste para el Gobierno Central de unos 18 millones de euros (unos 3.000 millones de pesetas). Si dicha cantidad resulta absolutamente irrisoria, todavía lo resulta más si la dividimos por el número de profesores, el número de estudiantes o el número de universidades públicas y la comparamos con los objetivos de calidad a los que hacen referencia los responsables ministeriales.

Y sobre la base de esta memoria económica, la pregunta que nos podemos formular es si los compromisos del Gobierno central se acaban con estas cifras. Realmente, ¿no existen otros aspectos de la LOU en los que resulte necesaria la participación del Gobierno?, ¿Se ha evaluado el coste que va a implicar la política de convergencia con los países de la Unión Europea a nivel de gasto por estudiante, de incremento del PIB dedicado a universidad, de incremento de los salarios del profesorado universitario, de puesta en marcha de políticas serias de calidad a nivel de doctorado, de incremento de la política

de becas y ayudas, de aumento de los programas y proyectos de I+D, etc.? ¿Se ha planteado la introducción de estos costes en el modelo de financiación autonómica?...

Si el objetivo de la reforma universitaria, tal como han planteado los responsables del Ministerio, es la calidad, la convergencia europea, la movilidad de la comunidad universitaria o el mayor acercamiento de la Universidad a la sociedad del conocimiento, resulta evidente que los medios económicos que se plantean en la Memoria Económica, son contradictorios con los objetivos planteados.

Así, y desde una perspectiva metodológica, hubiera sido necesario que la memoria económica de la Ley hubiera planteado esta cuestión desde un doble enfoque: Por una parte con la realización de un estudio económico exhaustivo sobre los costes globales de la reforma, de acuerdo con las acciones y las actuaciones que de la misma se derivan, en función del logro de los objetivos definidos en la misma Ley. Y por otra parte la realización de un pacto de financiación de la reforma que hubiera planteado el papel tanto de la administración central y de la autonómica, como de los mismos usuarios del sistema universitario, planificado en el tiempo y con plazos concretos.

Pero el Ministerio no llevó a cabo un estudio serio, riguroso y profundo sobre el coste de la reforma universitaria, y ha transferido la financiación de la LOU a las Comunidades Autónomas, sin que exista un pacto previo con las CCAA sobre el modelo de universidad a desarrollar y sin el diseño, en el marco de la financiación autonómica, de una propuesta compartida de financiación universitaria entre los distintos actores y administraciones implicadas. Por tanto, y tal como ha puesto de manifiesto el propio Ministerio de Educación mediante informaciones sobre la LOU, son a las Comunidades Autónomas a quienes corresponde dotar a las universidades de los recursos públicos adecuados.

Sin embargo en el desarrollo de la presente Ley Orgánica de Universidades existen una serie de puntos que por su contenido de carácter económico-financiero, conviene tener en cuenta, no tanto por lo que implica respecto a la financiación, sino por todo lo que expresa de planteamiento administrativo-político de la cuestión económica de la universidad. Así, y a título de ejemplo, es necesario tener en cuenta los siguientes aspectos:

1) En primer lugar hay que hacer una mención específica al artículo 79 en el que se reconoce que «Las Universidades Públicas tendrán autonomía económica y financiera en los términos establecidos en la presente ley. A tal efecto, deberán disponer de recursos suficientes para el desempeño de sus funciones». Dentro de este mismo contexto de declaración de principios, y en el marco del título XI de la LOU, se hace referencia a la existencia de la planificación plurianual o de contratos-programa por parte de las CCAA, o al incremento del control financiero de las Universidades por parte de los Consejos Sociales y de las Comunidades Autónomas; incluso se afirma que las CCAA deberán autorizar las operaciones de endeudamiento de las Universidades y establecer las normas y procedimientos para el desarrollo y ejecución de los presupuestos; y también el control de las inversiones, gastos e ingresos, mediante las técnicas de intervención, bajo la supervisión de los Consejos Sociales. Se trata de una serie de aspectos que, al margen de la regulación legal existente, ya se están aplicando cabo por parte de responsables de universidad de los gobiernos autonómicos e, incluso de Consejos Sociales.

De todo lo expuesto podemos deducir dos conclusiones fundamentales: Por una parte la constatación que nos movemos en el ámbito de la declaración de principios, y por otra parte el hecho de dotar a las Comunidades Autónomas de instrumentos de control de las finanzas de la universidad, que o bien ya se llevan a cabo o bien ya existen en la mayor parte de los casos. Se trata, pues, de un articulado teórico sobre la necesidad de financiar a la universidad de acuerdo con sus necesidades, de la definición de los instrumentos legales

y burocráticos de control del gasto universitario o de la definición de la planificación plurianual o de los contratos programa como fórmulas de financiación de las Universidades. Con todo el problema sobre la financiación de las universidades sigue sin ser planteado de una forma clara.

2) En segundo lugar hay que hacer una referencia específica al artículo 45 de la Ley en el que se especifica que «...el Estado, con cargo a sus Presupuestos Generales, establecerá un sistema general de becas y ayudas al estudio (...). El desarrollo, ejecución y control del sistema general de becas y ayudas al estudio corresponde a las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos de competencia y en colaboración con las universidades». Se trata de un artículo que, modificado durante el proceso de tramitación de la Ley debido a una sentencia del Tribunal Constitucional, plantea muchos interrogantes: ¿Cuál va a ser el papel del Estado en la determinación de la política de becas? ¿Qué papel tendrán las Comunidades Autónomas? ¿Quién fijará las cantidades, los requisitos y las modalidades de las becas y de las ayudas a los estudiantes? ¿Quién financiará esta política de becas? ¿Cuál va a ser el papel de las diferentes administraciones en la convocatoria general o en la convocatoria de movilidad? ¿Tendrá esa regulación de competencias compartidas algún efecto en el modelo de financiación autonómica? ¿Qué tipo de influencia va a tener esta regulación en la financiación de las universidades?... Se trata de preguntas, de interrogantes que ponen de manifiesto las incertidumbres en las que nos movemos no sólo en el diseño y elaboración de la Ley, sino también en el desarrollo consensuado de la misma, en los diferentes aspectos de la misma. ¿Será capaz el Ministerio de pactar el desarrollo normativo de la Ley con las CC.AA o con las Universidades, no sólo en este punto, sino también en los restantes aspectos de la misma? No hay que olvidar que la política de becas —que necesita de una reforma profunda y un abanico de posibilidades— resulta fundamental para la democratización y la equidad universitaria.

3) En tercer lugar las Comunidades Autónomas deberán regular el profesorado contratado y las retribuciones de los mismos, así como los complementos de productividad docente, investigador y de gestión tanto del personal docente e investigador contratado como del funcionario. Asimismo las CCAA tienen un papel en la delimitación de los límites máximos de las retribuciones del PAS. Se trata, pues, de una serie de aspectos que añaden a los gobiernos autonómicos más obligaciones y deberes para con sus universidades y su personal, en el marco de la concepción que el Ministerio tiene sobre el rol que las administraciones autonómicas tienen en el diseño de la política universitaria. Un enfoque y un rol que tienen un carácter subsidiario, ya que al final se cumple el principio de que la legislación y la financiación siguen caminos diferentes..

4) Y finalmente hay que hacer referencia a lo que dice la disposición adicional octava de la LOU: «A efectos de lo previsto en el artículo 79, el Consejo de Coordinación Universitaria elaborará un modelo de costes de referencia de las Universidades públicas que, atendiendo a las necesidades mínimas de éstas, y con carácter meramente indicativo, contemple criterios y variables que puedan servir de estándar para la elaboración de modelos de financiación por los poderes públicos, en el ámbito de sus competencias, y dentro del objetivo de estabilidad presupuestaria, y a las Universidades para el desarrollo de sus políticas de financiación». Al margen de la buena voluntad del artículo en cuestión y del hecho que se trate de una disposición adicional, hay que constatar una serie de cuestiones: Por una parte podemos señalar el hecho de que nos encontramos ante una declaración de principios y de brindis al sol, con una redacción caracterizada por la ambigüedad definitiva de lo que se pretende. Y por otra parte la inutilidad de este artículo ya que del mismo no se desprende ningún tipo de compromiso sobre el proceso de convergencia

económico-financiera de las universidades en el proceso de integración en Europa. Además hay que tener en cuenta que existen no sólo estudios sobre la financiación de las universidades, sino también modelos y experiencias en España, en Europa y, fundamentalmente, en el mundo anglosajón sobre la financiación de las universidades y de los universitarios. Se trata, en la mayoría de los casos, de tomar decisiones políticas claras en función del modelo de financiación por el que finalmente se opte, y ello sólo se puede llevar a cabo desde una política universitaria concreta.

Con todo, y a los efectos de hacer referencia a algún aspecto de fondo que pueda insinuar una tendencia de futuro de la financiación de las universidades, hay que señalar, de forma explícita, el artículo 81, 3, b, sobre los ingresos del presupuesto de las universidades; así dicho artículo dice lo siguiente: «Los ingresos por los precios públicos por servicios académicos y demás derechos que legalmente se establezcan. En el caso de estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, los precios públicos y derechos los fijará la Comunidad Autónoma, dentro de los límites que establezca el Consejo de Coordinación Universitaria que estarán relacionados con los costes de prestación de servicios». De la redacción anterior lo realmente relevante desde la perspectiva de la financiación de las universidades es, sin duda alguna, la relación que puede haber entre los precios públicos y los costes de los estudios. Si bien se trata de una cuestión importante, es evidente que nos encontramos ante un tema que necesita de un debate de fondo importante en el que se defina el papel de los usuarios en la financiación de las universidades. Pero ello implica reflexionar sobre la política de becas, la política de préstamos, la política fiscal y el papel de las administraciones públicas en el modelo de financiación autonómica. En todo caso se trata de una cuestión compleja, delicada y que necesita consensos y una temporalización determinada.

Sin embargo lo dicho, y con relación a los ingresos que puede tener la universidad, hay que señalar que la LOU no aporta ninguna modificación significativa con relación a los diversos conceptos que conforman este capítulo. Se trata de una cuestión que evidentemente necesitará de desarrollos posteriores, por parte del Gobierno central, de los Gobiernos autonómicos o de las universidades.

De todo lo que he planteado podemos deducir las siguientes conclusiones:

1. La LOU no sólo no presenta una memoria económica seria y profunda sobre los costes de la reforma universitaria que se plantea, sino que también adolece de un modelo de financiación de la universidad, en el que se defina no sólo el papel de los diferentes agentes y administraciones, sino también el proceso de aplicación del modelo, la temporalización del mismo y la delimitación de lo que se debe financiar.

2. La LOU no introduce novedades explícitas con relación a la financiación de las universidades, excepción hecha del artículo 81,3,b, que puede implicar un cambio importante de la política de precios públicos, en función de la orientación que se establezca y de las decisiones que se tomen sobre esta cuestión, de tanto impacto social.

3. En la LOU, el peso de la financiación de las Universidades recae con más fuerza sobre las Comunidades Autónomas, las cuales asumen cada vez más deberes y obligaciones, con relación a un diseño en el cual han tenido y tienen un papel poco significativo. En todo caso hay que señalar la existencia de instrumentos burocráticos de control de las universidades, que, de hecho, aportan muy poco a la reglamentación actual. Se trata de potenciar la política de control del gasto público universitario.

4. Por tanto la cuestión de la financiación de las universidades, a partir de la LOU, queda totalmente abierta. Estamos donde estábamos. No se ha avanzado ni un ápice en un

modelo de financiación de la universidad de la sociedad del conocimiento. Se trata, también, en este sentido de otra oportunidad perdida en este proceso de reforma del sistema universitario, ya que la financiación universitaria, un problema de siempre, está todavía, antes con la LRU y ahora con la LOU, sin resolver.

Características más significativas de la financiación actual del sistema universitario español

¿Cuál es la realidad de la financiación de la universidad española? Si en el apartado anterior me he referido a la definición que realiza la LOU sobre la financiación de la universidad, en este apartado pretendo definir, de una forma sintética, los elementos estructurales del sistema de financiación del sistema universitario español, sin entrar, de una forma significativa, en la especificidad que implica la constatación de diferencias entre las diversas universidades y comunidades autónomas a nivel de financiación por estudiante, de modelos de financiación, de existencia de diferentes instrumentos financieros o de gasto universitario con relación al PIB autonómico o estatal.

Así estos elementos que aportan una radiografía significativa de la financiación del sistema universitario son los siguientes:

1. Los diferentes estudios realizados ponen de manifiesto que si bien el gasto público en enseñanza universitaria se han incrementado de una forma significativa en España desde la década de los años 80 hasta la actualidad, estamos, en el marco de los países de la Unión Europea o de la OCDE, en la cola de los mismos, teniendo en cuenta, fundamentalmente, dos indicadores básicos: gasto educativo según el PIB y gasto educativo por estudiante. En este sentido hay que tener en cuenta una serie de datos muy significativos:

a) N. Egea, A. J. Mula y P. Tobarra (2001,70-71), y de acuerdo con las estadísticas del Ministerio de Educación y Ciencia, ponen de manifiesto que los presupuestos de las universidades públicas se han incrementado, desde el año 1985 hasta el año 1998, de una forma realmente espectacular, si tenemos en cuenta el período de tiempo al que hacemos referencia. Así se ha pasado de 117.800 millones de pesetas en 1985 a 804.668 millones de pesetas en el año 1998. Estamos hablando de una tasa de variación de 583%. Y este incremento se constata tanto en el capítulo de gastos corrientes como en el capítulo de inversiones.

b) Un factor clave para explicar este incremento espectacular de los presupuestos públicos de las Universidades es, sin duda alguna, la transferencia a las comunidades autónomas de las competencias universitarias. Ello ha implicado no sólo la creación de nuevas Universidades y la construcción de Facultades, Escuelas y otras infraestructuras docentes y de investigación, sino la implantación, de forma no planificada y sin tener en cuenta, en muchas ocasiones, las demandas y las necesidades profesionales, económicas y sociales, de un número significativo de nuevas titulaciones oficiales Un esfuerzo autonómico que está llegando a su fin, no por falta de voluntad política, sino por la imposibilidad real de invertir más recursos en educación superior, a causa de la situación de las finanzas autonómicas y de los planes de estabilidad presupuestaria o de consecución del déficit cero.

c) Tal como han puesto de manifiesto diversos estudiosos sobre el tema, en diversas publicaciones, la relación de gasto por alumno y sobre el PIB, refleja las siguientes cantidades, según datos, del año 1997 (Sansegundo, 2001, 27-28):

«Así, en 1997, de acuerdo con el primer indicador, España destina un 1'2-1'3% del PIB a enseñanza superior, mientras que la media de la

OCDE se sitúa en torno al 15-16%. El segundo indicador muestra que, en términos de gasto por alumno, el déficit es aún más pronunciado, ya que el gasto español de \$5.400 debe compararse con los aproximadamente \$9.800 de media en la OCDE. Restringiéndonos a los países del entorno económico más próximo, cabe destacar que Irlanda y el Reino Unido gastan más de \$9.000 por alumno, Francia, Italia y Bélgica superan los \$ 7.500. Por último, con el tercer indicador se observa que España tiene una financiación por alumno que equivale únicamente al 32% de nuestra producción por persona; para la media de la OCDE este ratio alcanza el 46%.»

Con todo, y desde mi punto de vista, parece más interesante utilizar el criterio de gasto por alumno, porque se trata de un indicador más homogéneo y más fácilmente evaluable. Como ejemplo de esta reflexión, me voy a referir al gasto universitario según el PIB de Baleares. En este sentido, y teniendo en cuenta que el PIB Balear resulta astronómico, el gasto universitario según el PIB, se sitúa en torno al 0'35% aproximadamente. Mientras el gasto por estudiante se sitúa por encima de la media española, con más de 400.000 Ptas. por alumno universitario. En este contexto hay que tener en cuenta que la financiación autonómica de las Islas Baleares es la más baja del Estado, de acuerdo con la transferencia por ciudadano; un desfase que tampoco ha sido corregido del todo en el reciente acuerdo sobre el modelo de financiación autonómica, a pesar del pequeño avance conseguido. Es decir, no hay una correlación entre el presupuesto de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y el PIB, y ello tiene su correlato en el porcentaje de PIB dedicado a gasto universitario. Además, hay que tener en cuenta que las Islas Baleares —en función de la tradición educativa, de la falta de asimilación empresarial, social y familiar de la idea de Capital Humano y de un mercado de trabajo muy atractivo para los jóvenes— tienen una de las tasas de estudiantes universitarios, de bachillerato y de los ciclos formativos de FP más bajas de todo el estado.

Por tanto, y teniendo en cuenta que las Comunidades Autónomas soportan mayoritariamente el gasto público de las Universidades y que deben hacerse responsables de la financiación del desarrollo de la LOU, resulta muy complejo y muy difícil, si no existe un pacto entre el Gobierno central y las CCAA sobre esta cuestión, que se concrete en el modelo de financiación autonómica existente, a través de un anexo específico y concreto, sobre este aspecto universitario. No hacer un acuerdo de estas características, no sólo va a dejar sin desarrollar los objetivos generales de la LOU —calidad, movilidad, Europa, etc.—, sino que va a impedir a nuestras universidades poder llevar a cabo las reformas necesarias para tener el impulso necesario de acuerdo con los retos que existen al respecto. Y todo ello va a impedir la convergencia real europea con relación al gasto universitario según el PIB o por estudiante.

2. Uno de los rasgos más característicos de la financiación del sistema universitario español es, tal como ya hemos planteado anteriormente, la descentralización del mismo de acuerdo con el diseño y aplicación progresiva del Estado de las Autonomías. Así, y como consecuencia de este proceso, resulta un hecho constatado que el gasto universitario recae, de forma casi absoluta, sobre las Comunidades Autónomas.

Incluso en este sentido, se puede afirmar que España, de acuerdo con los datos proporcionados por la OCDE, es uno de los países con una descentralización mayoritaria del gasto universitario. Los datos que, de acuerdo con la OCDE, señala M. J. Sansegundo (2001, 257-258) nos describen la siguiente realidad:

«En el superior, por el contrario, aparece destacada la descentralización alcanzada en España. Mientras la media de la OCDE corresponde al 80% de gasto público realizado por el gobierno central, en el caso español este indicador se sitúa en torno al 19%. E incluso en los países federales o muy descentralizados, sólo Alemania presenta un gasto inferior (17%) aunque hay que recordar que en nuestro país el gasto “federal” es aún menor, ya que el Ministerio dedica una parte importante de sus recursos al sostenimiento de dos centros: la UNED y la UIMP. El resto de los fondos van destinados al conjunto del sistema universitario a través de programas de becas, las convocatorias competitivas de investigación y el sostenimiento de los órganos de coordinación y planificación (Ministerio y Consejo de Universidades)

(...) incluso en países de estructura federal como Australia, (92%), Canadá (44%), Suiza (43%) o Estados Unidos (39%), el gobierno central proporciona una parte sustancial de los fondos públicos en enseñanza superior y, por lo tanto, condiciona la política universitaria. Una parte de este gasto centralizado se asocia al objetivo de la igualdad de oportunidades que buscan los programas de ayuda al estudio.»

Si bien, algunos autores han planteado sus interrogantes y sus dudas sobre las consecuencias negativas que esta política de descentralización universitaria puede tener en una serie de aspectos, por la implantación de políticas de escolarización que no fomenten la igualdad de oportunidades, por una limitación de la capacidad de fomento de la competencia o de la eficiencia o por otras razones que cuestionan la indiferencia mutua entre las diversas administraciones, pienso que los datos que tenemos sobre estas cuestiones, no hacen más que reflejar el incremento real de la escolarización universitaria y de la política de igualdad de oportunidades, el impacto de la universidad sobre el desarrollo integral del territorio donde está ubicado, la respuesta al incremento de competencia entre universidades, etc. Si bien puede ser necesaria una política de Estado que de respuesta a estas cuestiones, en coordinación con las CC.AA, resulta evidente que la descentralización universitaria, a pesar de un crecimiento demasiado rápido, no apoyado, en algunas ocasiones, sobre la demanda y de problemas en algunos aspectos de calidad, ha sido y es positivo. Sin embargo ello no implica obviar una reflexión sobre el papel del Gobierno central con relación a una política universitaria descentralizada. Así, dos temas, en mi opinión necesitarían, de entrada, de un debate importante: Por una parte la política global e integral de becas y ayudas a los estudiantes y el papel del Gobierno central y de las CCAA, y por otra parte, los procesos de colaboración entre las administraciones central y autonómica en el proceso de convergencia universitaria europea, y todas las repercusiones de los mismos desde la perspectiva de la financiación de programas y de políticas concretas. Ello, quizás, obligaría a la creación de un Fondo Estatal Universitario que tenga una finalidad de compensación entre universidades y comunidades autónomas, y de fomento, de forma pactada, de programas de calidad.

3. Un tercer elemento que define, en mi opinión, la financiación universitaria en el Estado Español se fundamenta, de una forma significativa y creciente, sobre los presupuestos de las administraciones públicas. En este sentido, y al margen de las importantes inversiones en infraestructuras docentes y de investigación que se han llevado y se llevan a

cabo por parte de los poderes públicos —central, autonómico, europeo e incluso local o provincial— se puede afirmar que el 80% del presupuesto procede del sector público. Asimismo, y junto a este papel preponderante de las administraciones públicas en la financiación universitaria, hay que señalar la existencia de un modelo de financiación uniforme y homogéneo, aunque con tendencias de diversificación inicial y tímida, aunque progresiva. En este sentido hay que hacer una referencia explícita a una serie de hechos que es importante tener en cuenta:

Las Comunidades Autónomas fijan, según diferentes criterios, la política de subvención a transferir a las diversas universidades de su territorio tanto a nivel de la subvención nominativa como a nivel de la subvención para inversiones. En este contexto hay que señalar que en estos momentos se está planteando la definición de criterios operativos para llevar a cabo estas subvenciones, por parte de comunidades autónomas y expertos en política universitaria.

El gasto universitario, a pesar de todos los matices que se quieran introducir, ha tenido un carácter incrementalista, debido, por una parte, a la expansión del sistema universitario y por otra parte a la ausencia de indicadores objetivos para la asignación de recursos. Además hay que tener en cuenta que, una vez consolidado a nivel cuantitativo, el sistema universitario en España, será necesario la introducción de indicadores objetivos para llevar a cabo esta transferencia. Así, en los últimos años, y por parte de diversos profesionales, universidades, Comunidades Autónomas y el Consejo de Coordinación Universitaria se está trabajando en la definición de un conjunto de indicadores que no sólo ayuden a conocer el sistema universitario, sino que posibiliten la toma de decisiones en el ámbito, entre otros, de la financiación universitaria.

Otro elemento que define la participación de las Administraciones Públicas en la financiación universitaria es la aportación a los programas de investigación, con una desigual participación del Gobierno central, de las CC.AA y de la Unión Europea, fundamentalmente.

Otros de los ingresos que las Universidades consignan en sus presupuestos son las aportaciones por convenios realizados con diversas administraciones públicas o empresas, o a través de la utilización del artículo 11 de la LRU o de la nueva articulación que presenta la LOU. Si bien se trata de una partida poco importante dentro del conjunto del presupuesto, hay que hacer notar que ha habido un incremento en los últimos años, aunque con desigual distribución entre universidades o comunidades autónomas.

Finalmente hay que hacer una referencia explícita al cambio de modelo de financiación que están introduciendo algunas Comunidades Autónomas con la finalidad de romper el modelo incrementalista, con la creación de los contratos-programa, o de la financiación condicionada a la obtención de unos objetivos específicos. Si bien se trata de un enfoque de futuro, resulta evidente que en la mayoría de los casos necesita de un replanteamiento, teniendo en cuenta una serie de variables: a) La especificación y reducción de los objetivos a alcanzar, con el fin de evitar la existencia de objetivos que ya forman parte de las mismas funciones de la universidad y de posibilitar la consecución de unos logros muy concretos en el campo de la docencia, de la gestión, de la investigación o de la divulgación cultural; b) La existencia de un sistema informativo y estadístico compartido entre las universidades y las comunidades autónomas; c) La aplicación de este modelo de contratos-programas a nivel interno de las propias universidades entre los centros, departamentos, servicios, profesores y personal de administración y servicios.

Se trata, pues, de un buen instrumento, que está posibilitando un cambio en la cultura universitaria, que está obligando a las universidades a llevar a cabo su planificación

estratégica y a las comunidades autónomas a definir sus propias políticas universitarias al margen de las rutinas heredadas. Sin embargo, este modelo no hace sino incrementar la posición de las Comunidades Autónomas en la financiación de sus propias universidades.

Por tanto, si bien hay que señalar un modelo uniforme de financiación de las universidades públicas, hay que señalar, de acuerdo con lo descrito anteriormente, la existencia progresiva de modelos de financiación diferencial, que o bien pueden desembocar en una situación de diferentes tipos de universidades a nivel de calidad docente o investigadora, o bien a la existencia de una planificación universitaria que tienda hacia la especialización y a la diversidad real. Tal como dice al respecto E. Oroval y D. Cheliz (1998, 83):

«Malgrat aquesta homogeneïtat en els models de finançament de l'educació superior, en els últims anys s'han produït canvis significatius: introducció de transferències condicionades a l'obtenció d'uns determinats resultats, introducció de mecanismes de planificació financera a llarg termini, increment de les taxes educatives i mecanismes de mercat amb la finalitat d'incrementar la consciència de cost en la provisió i utilització del servei, i promoció de la utilització dels sistemes de préstecs educatius. És a dir, les reformes introduïdes han cercat reduir els costos de l'excessiva burocratització dels models públics i, a la vegada, tractar d'incrementar la responsabilitat dels usuaris i proveïdors, tot i que puguin arribar a afectar els nivells d'equitat aconseguits.»

Así pues, si bien la tendencia a la diversificación del modelo de financiación está planteado, lo que resulta evidente es que en España, la universidad tiene una dependencia casi absoluta de los poderes públicos en sus diferentes niveles y aspectos. La financiación privada, tanto en el ámbito de tasas y precios públicos, como en el ámbito de empresas, resulta poco importante y significativa, aunque las tendencias de futuro van, también, a redefinir la participación de las familias, de las empresas y de los particulares en la financiación de la universidad. Y a todo ello hay que añadirle el hecho de la poca importancia cuantitativa de la universidad privada en nuestro país, a pesar de la creación de universidades privadas y del incremento del número de estudiantes de las mismas, aunque sea con unas cifras poco significativas, y con diferencias entre las mismas.

4. Si la autonomía es una de las características que definen la Universidad, de acuerdo con los datos planteados hasta ahora —incluso con otros que voy a desarrollar en posteriores apartados, como las tasas y precios públicos— podemos llegar a la conclusión que a nivel financiero la universidad está perdiendo autonomía. Si bien se puede afirmar que existe una autonomía de gasto —pero incluso condicionado por el pago del personal docente y del personal de administración y servicios, y de los gastos de mantenimiento, entre otros conceptos— resulta evidente la inexistencia de una autonomía de ingresos, no sólo por lo que ya se ha dicho, sino por el hecho que la definición de la política de precios públicos está determinada por las Comunidades Autónomas, de acuerdo con los límites que propone el Consejo de Coordinación Universitaria.

Por tanto la institucionalización del sistema universitario en todo el Estado no está implicando, sino todo lo contrario, un aumento de la autonomía universitaria. Así, y de acuerdo con ello, algunas referencias significativas nos refuerzan esta realidad. El Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco (2001, 395) a partir de un diagnóstico del sistema universitario vasco nos dice lo siguiente:

«Sin embargo, el planteamiento más relevante en esta dimensión de financiación y gasto hace referencia a que el aumento de institucionalización del SPUV (Sistema Público Universitario Vasco) no ha significado un aumento de su autonomía financiera, sino más bien ha acontecido un proceso inverso. Sería, por consiguiente, recomendable, además de hacer lo posible por incrementar la eficiencia de los presupuestos, el tratar de atenuar esta dependencia estructural hacia la subvención pública. Ello no significa que las instituciones públicas hayan de dejar de incrementar su financiación con objeto de situar su nivel de participación en los niveles de participación del PIB de los países de nuestro entorno. Pero el debate seguirá centrándose en la parte de financiación sobre el total del SPUV que corresponde al ámbito público y, sobre todo, en los objetivos de la misma.»

Este mismo hecho ha sido, también, definido por A. Embid y F. Michavila (2001) al analizar la financiación del sistema universitario, con una constatación de que las universidades son poco autónomas desde el punto de vista económico. Por tanto, es evidente que el futuro de las universidades, actualmente dependientes de las Comunidades Autónomas, está cada vez más ligado a la voluntad política de los responsables universitarios autonómicos, si no cambian el modelo de financiación actualmente existente. Así los autores aludidos anteriormente (A. Embid y F. Michavila (2001, 57) dicen lo siguiente al respecto de esta cuestión:

«En su conjunto lo que sucede es que se nos dibuja una institución calificada constitucionalmente como “autónoma”, pero ciertamente atípica si se contempla la significación del vocablo, pues desde el punto de vista económico las Universidades no deciden con libertad ni sobre el flujo de ingresos ni sobre su nivel de gastos. Todo ello ocasiona que la Universidad se vea abocada a actuar permanentemente como un elemento “reivindicativo” sobre las instituciones públicas que la financian, lo que es un papel ciertamente incómodo y generador de antipatías, sobre todo cuando se ejerce con reiteración.»

Por tanto, lo que resulta evidente es que el nivel de autofinanciación de las universidades no sólo resulta poco importante, sino que la realidad presente y futura constata, si se sigue con el mismo modelo de financiación universitaria, un descenso en el nivel de autofinanciación universitaria. En este contexto hay que tener en cuenta que durante la década de los años 80 y 90 ha habido un crecimiento universitario en el nivel de ingresos propios por tasas, debido, por una parte, al proceso de expansión de la demanda universitaria, de la creación de universidades, centros y titulaciones y de la implicación de las Comunidades Autónomas, y por otra parte al incremento de los precios públicos de acceso a la Universidad, junto con el aumento de estudiantes universitarios. El análisis, por una parte, de la política de tasas y precios públicos, que o bien es mayoritariamente competencia del Gobierno autonómico o bien del Consejo Social, y por otra parte de la evolución demográfica universitaria, nos pueden proporcionar una información significativa sobre el presente y las tendencias de futuro de la autofinanciación universitaria.

Así, hay que señalar, de entrada, de acuerdo con estudios e informes internacionales sobre la financiación universitaria, que en muchos países los precios públicos no cubren los

costes reales de las titulaciones que ofrecen las Universidades (OCDE, 1990), a pesar de la tendencia que existe en Estados Unidos, Canadá, Japón o Australia, entre otros Estados, a potenciar en el modelo de financiación universitaria, las aportaciones de dichos precios públicos. Por tanto, a pesar de ser un nivel de educación no obligatoria, la universidad mantiene de forma general, en el contexto de la Unión Europea, unos precios políticos, que si bien pueden incidir e inciden en la política de igualdad de oportunidades, no por ello se garantiza el cumplimiento de este principio, tanto en función de la composición social de los estudiantes universitarios, como en función del principio de equidad social.

En este contexto de constatar la existencia de unos precios públicos, en los países de la OCDE, por debajo de los costes reales de la enseñanza universitaria y que oscilan entre el 5 y el 20% del coste total de los estudiantes, hay que señalar la existencia de cambios significativos en la financiación universitaria de los países más desarrollados y con mayor tasa de estudiantes universitarios. Estos cambios, que marcan una tendencia, tendrán sus efectos en el contexto español, aunque éstos serán distintos en función de los principios que informen las políticas universitarias. Así las tendencias de estos países de la OCDE son las siguientes (Bricall, J.M^a, 2000, 146):

«Por un lado, se han producido incrementos, en términos reales, de las tasas en Estados Unidos y Canadá (hasta alcanza los 3.000 dólares, aproximadamente), lo cual ha consolidado el sistema mixto de financiación de las instituciones de enseñanza superior que ya tenían estos países. Por otro lado, se han llevado reformas drásticas en tres países que han pasado de no cobrar tasas a sus estudiantes, a introducir contribuciones superiores a los 1.600 dólares al año, es el caso de Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido. En la Europa continental, Bélgica, España y Suiza mantienen tasas moderadas (en torno a los 450-650 dólares en 1996). En cambio, otros dos países han decidido elevar considerablemente sus precios públicos —es el caso de Holanda (1.200 dólares) e Italia (800 dólares)—, al mismo tiempo que han procedido a la reforma de su política de ayudas a los estudiantes.

Asimismo, en los extremos, cabe destacar que los países desarrollados del Extremo Oriente (Japón, Corea) mantienen unas tasas elevadas, mientras que los países nórdicos europeos, junto con Grecia, Austria y Alemania, no han modificado su política tradicional de gratuidad total de las matrículas universitarias.»

En España, la determinación de los precios públicos es realizada, tal como se ha planteado anteriormente, por las Comunidades Autónomas, dentro de los límites que propone el Consejo de Coordinación Universitaria al Gobierno Central, siendo el papel de las universidades completamente pasivo y sin ninguna posibilidad de modificar la propuesta autonómica acordada. Por tanto, y en el contexto de la financiación mixta que caracteriza el modelo español de financiación universitaria, la aportación económica de los estudiantes está por debajo de los costes reales de la enseñanza. Así, si bien, sería necesario hacer un estudio de las tasas y su relación con el coste real de forma pormenorizado por estudios, número de matrícula, universidad, o comunidad autónoma, los datos generales señalan que la aportación de los estudiantes se sitúa entre el 15 y el 20% de los ingresos de la universidad, con una tendencia progresiva en los últimos años a la disminución de los mismos. Una tendencia que, en el contexto de la descenso demográfico, seguirá consolidándose. Así, y tal como señala Sansegundo, (2001, 210),

«Sin embargo, en España los usuarios comparten con los contribuyentes la tarea de financiar la enseñanza superior desde hace más de 20 años. Así, en 1974 las tasas representan un 10'5 % de los ingresos de las universidades públicas. A partir de 1979, la aportación de los precios públicos se sitúa entre el 15 y el 20%.»

En cualquier caso, y con relación a los datos presentados anteriormente, hay que señalar que el incremento de las tasas en España ha coincidido, de una forma correlativa, con el incremento del número de los estudiantes. Por tanto, cualquier reflexión sobre esta cuestión debe tener en cuenta estos aspectos.

En el contexto de la participación del gasto privado en la financiación de la enseñanza superior resulta interesante conocer el porcentaje de participación de lo privado al PIB que se dedica en España a la enseñanza universitaria. Así, si antes se ha hecho una referencia específica al hecho que el gasto español universitario se sitúa en torno al 1'3% del PIB, David Rodríguez (2001,31) dice lo siguiente al respecto de esta cuestión del gasto privado:

«2. La distribución entre gasto público y privado presenta notables diferencias. Mientras el gasto público español está muy por debajo de la media comunitaria (0'99 frente al 1'33%), el gasto privado duplica esta media (0'27% frente a 1'3%).

(...)

4. Como consecuencia de lo anterior, las aportaciones privadas en España presentan el mayor saldo positivo de la UE, con un 0'18% del PIB favorable al gasto, mientras la media de la UE es de un (-0'14%) favorable a las ayudas. (...)

Por consiguiente, España tiene uno de los sistemas más privatizados (en cuanto a las fuentes de financiación) de la UE, con mayores precios públicos y menores ayudas a los estudiantes.»

Se trata, pues, de un dato muy importante sobre el cual voy a seguir reflexionando, teniendo en cuenta la trascendencia de esta cuestión, en el apartado sobre la política de becas y ayudas a los estudiantes, ya que cualquier política de precios públicos no se puede concebir sin una correlación clara y significativa con la política de becas y ayudas a los estudiantes universitarios, teniendo en cuenta criterios económicos y académicos.

Además, hay que tener en cuenta que esta aportación de los estudiantes a la financiación universitaria resulta, después de las transferencias a las Comunidades Autónomas, poco homogénea; por tanto resulta evidente que tampoco en este aspecto se puede hablar de un carácter uniforme de los precios públicos, ni tampoco la agrupación de los mismos en función del grado de experimentalidad. Incluso en este aspecto se puede afirmar que en los próximos años la tendencia a la diversidad de precios se acentuará de forma progresiva. Así, y tal como ya he planteado anteriormente, hay que señalar las diferencias entre comunidades y universidades de los precios públicos por titulaciones, las diferencias según el coeficiente de experimentalidad y diferencias según se trate de la primera matrícula, la segunda o la tercera. De todo ello podemos deducir que nos encontramos ante un sistema que está rompiendo su homogeneidad inicial, para convertirse en un modelo plural y diverso, dentro de un marco uniforme. Un estudio realizado por J. Juan (2001) —no publicado— ha puesto de manifiesto esta realidad hacia la diversidad de los precios públicos universitarios.

En este contexto de la relación entre los precios públicos y el coste real de los estudios universitarios, hay que señalar la tendencia que se está observando en las universidades de algunas Comunidades Autónomas (Catalunya, Illes Balears, etc.) de plasmar en los impresos de las matrículas, el coste medio de los estudios de la universidad, la aportación de la Comunidad y de la Universidad y la misma aportación del estudiante. Se trata de una primera aproximación para visualizar esta primera relación entre coste real y matrícula del estudiante.

Con todo, y a pesar de lo que se ha planteado, conviene tener en cuenta que, con ser importante esta participación de los estudiantes en la financiación universitaria desde la perspectiva de la convergencia europea, la disminución del número de estudiantes que se prevé para la década del 2000 al 2010, puede implicar unos problemas importantes para las universidades, si no hay un cambio en el modelo de financiación universitaria, una diversificación en la política de ingresos, una compensación de esta descenso demográfico con otra tipología de estudiantes o una modificación de la política de precios universitarios a través de un proceso de coincidencia entre éstos y los costes.

En este sentido los estudios que se están realizando sobre esta cuestión ponen de manifiesto una disminución en torno a los 600.000 estudiantes con el horizonte del año 2010. Así, A. Pérez Prados (1999) en unas Jornadas sobre Demografía y Universidad organizadas por la Universidad Pública de Navarra, el mes de junio de 1999, decía lo siguiente:

«En concreto, y en lo que se refiere a estudiantes universitarios en el año 2010 habrá 600.000 menos que en la actualidad, cuando se cifran en 1'5 millones, según los datos presentados por D. Rafael Puyol, Rector de la Universidad Complutense de Madrid.»

Si este hecho se produce con esta magnitud cuantitativa, resulta evidente que ello va a tener consecuencias importantes para las Universidades, ya que van a ver disminuidos sus ingresos en unas cifras muy importantes, tanto a nivel cuantitativo, como a nivel cualitativo en cuanto a pérdida de autonomía financiera. ¿Quién va a compensar esta pérdida de ingresos? ¿Cómo se va a compensar esta disminución de ingresos? ¿Van a ser las Comunidades Autónomas las que de forma progresiva, de año en año, van a tener que incrementar esta pérdida tan importante de ingresos económicos? Un elemento más para la reflexión sobre el modelo de financiación a implantar por parte de las Administraciones Públicas, las Universidades y los propios usuarios.

Por tanto es evidente que la política de precios públicos universitarios, de acuerdo con lo que se ha planteado sobre esta cuestión, debe abordarse con seriedad, decisión y rigor por parte de todos los sectores y las instituciones implicadas en la universidad. Una política, en cualquier caso, que no puede llevarse a cabo si no es de forma correlativa con la política de becas, ayudas y préstamos, por parte del Gobierno central y de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el modelo de financiación autonómica. Y todo ello no sólo para conseguir la igualdad de oportunidades y la equidad social necesaria, sino también para posibilitar una mayor eficiencia del sistema universitario, desde la perspectiva de los rendimientos de los estudiantes y poder alcanzar una universidad de más calidad.

5. La política de precios públicos, tal como ya se ha planteado anteriormente, debe correlacionarse evidentemente con una política integral de becas, ayudas y préstamos a los estudiantes universitarios. Por tanto resulta evidente que cualquier propuesta de cambio de la financiación del sistema universitario español pasa, de una forma clara, por la definición de una nueva política de becas. En este contexto las características que definen el sistema de becas en España son las siguientes:

A. La política de becas en España debe enmarcarse en el contexto, fundamentalmente, de los países de la Unión Europea. Así la realidad de la política de becas en Europa resulta plural y diversa, en la que conviven políticas de ayudas a través de becas, con sistemas de préstamos. Así (Bricall, J M^a, 2000, 151) podemos constatar lo siguiente:

«En el Reino Unido, Holanda y los países nórdicos, al menos el 75% de los estudiantes reciben algún tipo de ayuda financiera. En el extremo opuesto, con porcentajes más bajos, se sitúan los países mediterráneos: Francia (21%), Portugal (16%), Italia (3%) y Grecia (3%) con porcentajes de becarios, incluso inferiores al de España (17%), si bien estos países tienen débiles o nulas tasas de matrículas. Recientemente Italia ha iniciado una expansión de su política de becas que ha ido aparejada a la elevación de tasas. Por tanto, si la diversidad y la pluralidad definen la política de becas en la Unión Europea, esta diversidad también se puede constatar en los países con mayor tradición universitaria, tales como Estados Unidos Australia, Holanda, Nueva Zelanda, etc. En todo caso la combinación de becas, con préstamos y ayudas por trabajo realizado son las características que definen la política de ayuda a los estudiantes universitarios.»

B. España, a tenor del dato proporcionado anteriormente, no se caracteriza por una política de becas importante en cuanto al número de estudiantes favorecidos ni en cuanto a la cuantía de las mismas. Y además, de acuerdo con lo manifestado por expertos en esta cuestión, tampoco es un sistema que se caracterice por su equidad. Por tanto, se trata de una de las asignaturas pendientes en el contexto de la financiación universitaria. Precisamente una de los factores de diferenciación entre España y los países de nuestro contexto social, político y económico, es, sin duda alguna, la insuficiencia en el nivel de gasto universitario que se concreta en la política de becas existente. Además, hay que tener en cuenta la poca importancia que tiene la política de préstamos o de otro tipo de ayudas económicas por trabajo de colaboración realizado en las distintas Universidades. En todo caso, del análisis de la política de becas en España, podemos deducir lo siguiente (Sansegundo, 2001, 206):

«Se concluye que, a pesar del crecimiento experimentado en el gasto en becas, España presenta un déficit de cobertura (porcentaje de becarios) y de cuantía de las ayudas. Así, España sólo tiene un 15% de becarios en el nivel universitario (en 1999-2000) frente al 40% europeo. La cuantía de las becas es también muy reducida, especialmente las ayudas compensatorias y las ayudas por cambio de residencia, que apenas cubren el 45% y el 60% de los costes de oportunidad y traslado, respectivamente.

Parece probable, así como el fraude fiscal, que la combinación de criterios económicos y académicos, den como resultado un sistema de becas no siempre progresivo. En particular, cabe destacar que los criterios académicos utilizados en la concesión de becas dificultan el logro de la igualdad de oportunidades. Los individuos pueden acceder a un nivel educativo (por ejemplo, el universitario) con independencia de su origen socioeconómico, pero no tienen las mismas oportunidades de graduarse que los jóvenes que pueden financiar los estudios sin recurrir a las becas.»

Así pues el sistema de becas español es poco diverso, es insuficiente, tanto por el número de beneficiados como por la cuantía de las becas, es poco equitativo y no posibilita realmente la igualdad de oportunidades. Es evidente que con esta radiografía resulta clara la necesidad de llevar a cabo una reforma en profundidad de la política de becas y ayudas al estudio universitario en el Estado Español.

C. Incluso, y dentro de este contexto planteado, los datos existentes sobre las estadísticas de becas y ayudas en España, constatan que en los últimos años, desde el año 1996, (Bricall, J. M^a, 2000, 46) se puede observar una disminución significativa e importante en el número de becarios, en el gasto global en becas, en el porcentaje de becarios y en la cuantía media de las becas. Por tanto, si al escaso gasto en becas en España, le añadimos estos datos e incluso tenemos en cuenta que las ayudas por estudiante con relación al programa Séneca o Sócrates-Erasmus no se caracteriza por su suficiencia, podemos constatar que los datos van en la dirección contraria a los procesos reales de convergencia universitaria europea.

D. La política de becas en España tiene un carácter centralizado, ya que depende del Gobierno Central, tanto la definición de la política de becas, las cantidades y los criterios, como la gestión de las mismas, con la excepción del País Vasco, que no sólo tiene transferida su gestión, además de tiene una cierta capacidad normativa. Este modelo de centralización es mayoritario en los países de la OCDE, con algunas cotas de gestión descentralizada de la misma. En este sentido, tal como ya se ha señalado anteriormente, la LOU plantea una *indefinición de un modelo mixto*, en el que si bien el papel del Gobierno central es predominante, las Comunidades Autónomas pueden no sólo gestionar la política de becas, sino también tener una cierta capacidad en el desarrollo de la misma. Pero, también, en este terreno nos movemos en un contexto de incertidumbres.

Esta cuestión de centralización versus descentralización en la política de becas no es un tema anecdótico. Los que son partidarios de la centralización de la política de becas, fundamentan esta postura sobre tres puntos principales: a) La comparación entre los países de la OCDE; b) Los estudios existentes que demuestran el efecto redistribuidor en el ámbito regional y provincial en España de la política de becas, teniendo en cuenta la renta existente; c) La descentralización dificultaría el logro de los objetivos de la igualdad de oportunidades y de la equidad social.

Con relación a esta cuestión, la postura que defiende aboga por un sistema mixto, en el que se combinen los aspectos de uniformidad para todo el Estado, con los aspectos de diversidad que planteen las Comunidades Autónomas, siempre en el marco de favorecer la política de igualdad de oportunidades. En este sentido hay que tener en cuenta que son las Comunidades Autónomas las competentes, dentro de unos límites, en la definición de la política de precios públicos, y por tanto difícilmente pueden llevar a cabo políticas que tengan en cuenta los costes de las enseñanzas universitarias, si no cuentan con el instrumento de la política de becas.

Se trata, en esta cuestión, de tener en cuenta los siguientes aspectos: a) El análisis que la política de becas está teniendo en la Comunidad Autónoma Vasca, de acuerdo con las políticas que está impulsando. b) La necesidad de llevar a cabo un pacto de Estado sobre esta cuestión entre el Gobierno central y las CCAA que tenga en cuenta el incremento de la asignación presupuestaria a becas, la modificación de los criterios socioeconómicos y académicos para acceder a las becas, el cambio en el modelo de financiación autonómica que incluya un apartado específico sobre la financiación de la universidad, la regulación del papel de las Comunidades Autónomas desde la perspectiva de la definición de criterios y de las aportaciones económicas. Y c) La ampliación de esta política de becas

a otro tipo de ayudas y de préstamos-renta. En cualquier caso, esta política de descentralización de la política de becas, no sólo debe implicar un incremento de la igualdad de oportunidades y de la equidad social, sino que, de acuerdo con los datos de la Comunidad Autónoma Vasca, puede haber un incremento de estos principios desde la perspectiva de la realidad.

6. Otro elemento que conviene tener en cuenta en el análisis de la financiación universitaria en España, es sin duda alguna, la retribución del profesorado universitario. En este caso concreto hay que tener en cuenta una serie de datos:

A. El sistema retributivo y las retribuciones del profesorado universitario en España se caracterizan por su carácter uniforme y unitario, tal como planteó la LRU. En cualquier caso, sólo a partir de la aplicación de los sexenios de investigación y la puesta en marcha por parte de algunas Comunidades Autónomas de complementos de productividad docente e investigadora, se ha introducido una inicial y tímida diversidad en el sistema universitario en la cuestión de los salarios del profesorado universitario, utilizando el artículo 46.2 de la LRU, en el que resulta necesario armonizar a las Comunidades Autónomas, a los Consejos Sociales, a las Universidades y a las Juntas de Personal Docente e Investigador.

B. Las retribuciones del personal docente e investigador de las Universidades españolas presentan unas importantes y significativas diferencias con el resto de países de nuestro entorno. Así el sueldo medio del profesorado universitario en estos países es el siguiente (Bricall, J.M. 2000, 44):

| «País | Sueldo medio (\$) |
|----------------|-------------------|
| Estados Unidos | 85.360 |
| Canadá | 61.430 |
| Irlanda | 54.336 |
| Bélgica | 56.917 |
| Italia | 44.404 |
| Turquía | 27.125 |
| España | 27.025 |
| Rep. Checa | 13.233 |
| Media OCDE | 46.229» |

De estos datos resulta evidente el diferencial existente con relación al profesorado universitario. Un diferencial que sólo se refiere a los doctores; en el caso de los ayudantes y de los asociados resultan todavía más evidentes las carencias y la escasa retribución de este profesorado.

C. Con los salarios existentes en las Universidades españolas, junto con la uniformidad de los mismos, resulta difícil llevar a cabo una política de profesorado que posibilite la movilidad del mismo y que sea capaz de atraer al mundo universitario —docente e investigador— a profesionales, investigadores y docentes de prestigio en los diferentes campos.

D. La LOU no plantea en la memoria económica ninguna evaluación del coste que implicaría el incremento de los salarios del profesorado universitario; hay que tener en cuenta que el salario de los profesores funcionarios tiene un carácter uniforme, si bien introduce y desarrolla lo que decía el artículo 46.2 de la LRU, a través de una mayor implicación legal de las Comunidades Autónomas. Por tanto, parece que cualquier modificación de las retribuciones del profesorado universitario se llevará a cabo por parte de las Comunidades Autónomas, aunque en algún artículo de la LOU se plantea la posibilidad de introducir niveles diferentes dentro de una misma categoría de profesorado funcionario.

E. Sería necesario, dentro de este contexto que el deseable y previsible incremento de las retribuciones del profesorado universitario que puedan llevar a cabo las Comunidades Autónomas, se lleve a cabo a través de complementos de productividad científica y docente, a través de incentivos concretos y específicos.

Finalmente, si bien ello no forma parte de esta ponencia en sentido estricto, hay que reseñar que las Comunidades Autónomas deberán regular el régimen retributivo del profesorado contratado, y podrán establecer complementos de productividad ligados a actividad docente e investigadora.

Por tanto resulta evidente que el incremento de la financiación de la universidad española actual debe pasar necesariamente por el incremento de los salarios del profesorado, ligando una parte del mismo a la realización de actividades docentes e investigadoras que tiendan hacia la calidad y la excelencia universitaria.

Así pues, y de todo lo que se ha expuesto hasta ahora, podemos plantear una serie de conclusiones:

1) La insuficiencia del gasto universitario español, a pesar del incremento que ha habido en los últimos años, tanto a nivel del PIB, como a nivel del gasto por estudiante.

2) La financiación de la universidad española es responsabilidad, fundamentalmente, de los poderes públicos, y en especial de las Comunidades Autónomas.

3) Las universidades españolas se caracterizan por un proceso progresivo de pérdida de la autonomía financiera, tanto a nivel de los ingresos como a nivel del gasto. Esta tendencia puede, en función del proceso de pérdida de estudiantes debido al descenso demográfico, incrementarse en los próximos cursos.

4) Los precios públicos en las Universidades españolas no cubren los costes reales de la enseñanza, cubriendo éstas entre el 15% y el 20% del coste total de las titulaciones.

5) La insuficiencia de la política de becas en cuanto al número de becarios, a la cuantía de las becas, o la poca diversidad de los instrumentos que se utilizan.

6) El diferencial existente entre los países de nuestro entorno y España con relación a los salarios de los profesores universitarios, con unas diferencias realmente importantes y significativas.

7) La financiación de las universidades, durante la década de los 80 y de los 90, ha tenido un proceso incrementalista, al margen de la configuración de enfoques que tengan que ver con la consecución de objetivos. Incluso, y dentro de este mismo planteamiento, hay que señalar que los contratos-programa —aunque sean un instrumento interesante a potenciar— han tenido un efecto incrementalista, matizado por objetivos específicos, algunos de los cuales no hacen más que potenciar objetivos propios de universidad.

8) La ruptura progresiva del modelo uniforme de financiación universitaria y la tendencia hacia la diversidad a través de diferentes aspectos; una tendencia hacia la diversidad que puede ser positiva si se canaliza a través de una planificación seria y rigurosa, que impida las desigualdades.

De todo ello constatamos que el sistema universitario español, por una parte, está lejos de los indicadores que definen el sistema universitario de la Unión Europea desde la perspectiva de la financiación, y por otra parte que se encamina desde el punto de vista financiero, entre otros aspectos, a un proceso de diversificación con todas las consecuencias positivas y negativas que ello puede implicar, si no se lleva a cabo desde la planificación, el consenso y la implicación de la comunidad universitaria, las Comunidades Autónomas y el Gobierno central.

Lo que, en cualquier caso, resulta evidente es la urgencia de diseñar un nuevo modelo de financiación que de respuesta a las necesidades del sistema universitario; un

modelo que sea suficiente, que fomente la competitividad y la cooperación, que tienda hacia la equidad y la igualdad de oportunidades, que sea eficaz y eficiente, que defina la aportación económica de las diferentes instituciones y usuarios de la universidad, que nos acerque a los indicadores económicos de los países de nuestro entorno, que sea realista y aplicable, que defina claramente el qué, el cómo, el para qué y el porqué de lo que se debe y necesita invertir, etc.

Reflexiones para la institucionalización de un modelo de financiación de las Universidades

Es evidente, pues, que uno de los grandes problemas con los que se enfrenta la universidad es, sin duda alguna, la cuestión de la financiación. A través de los diversos apartados se ha expresado los diferentes aspectos que no sólo definen y describen la financiación de la universidad y del sistema universitario español, sino que plantean propuestas para construir un nuevo modelo de financiación de las universidades.

¿Cuáles son, pues, los elementos que pueden ayudar a definir y a construir el nuevo modelo de financiación que necesita la Universidad? Si bien no pretendo plantear un diseño acabado sobre la financiación universitaria, el objetivo propuesto es aportar algunos elementos sobre los que poder construir un nuevo modelo de financiación del sistema universitario.

El primer elemento sobre el cual debe basarse cualquier modelo de financiación universitaria es, sin duda alguna, la consideración de la educación superior como servicio público, tal como ha planteado la UNESCO a través de Declaraciones sobre la Educación Superior. A pesar de que dicha institución ha reconocido la necesidad de una diversificación —pública y privada— de la financiación de la universidad, la UNESCO considera que las aportaciones públicas a la educación superior y a la investigación son fundamentales, tanto desde una perspectiva de eficacia académica como de eficacia social. En este mismo contexto, la UNESCO cree que esta financiación, fundamentalmente pública, debe tender hacia la calidad y la pertinencia, siendo importante la autonomía de la universidad y la rendición de cuentas que el ejercicio de la misma implica. Así pues, a pesar de ser la educación superior, un nivel no obligatorio, aunque cada vez más necesario, tanto desde una perspectiva económica como desde una perspectiva social y cultural, es necesario que las administraciones públicas tengan un papel fundamental en la planificación y financiación de la universidad.

Sin embargo, este reconocimiento al papel de las administraciones públicas en la financiación de la educación superior debe contextualizarse, en mi opinión, en el proceso de repensar el nuevo Estado y la nueva sociedad del Bienestar. Efectivamente, la mayoría de pensadores, politólogos, economistas, sociólogos y agentes sociales han planteado, de una forma clara, que la supervivencia del Estado del Bienestar pasa, necesariamente por una reforma del mismo, de una reforma que, sin desvirtuar sus características básicas, redefine el papel de la iniciativa pública y social, y resitúa la responsabilidad individual y colectiva. Se trata de plantear y de definir un modelo mixto entre el Estado y la Sociedad del Bienestar.

Se trata de posibilitar la supervivencia del Estado del Bienestar a través de un nuevo pacto social que incluya la sanidad, las pensiones, los servicios sociales, la vivienda y la educación. En este contexto de reforma de la política social que se está llevando a cabo en la actualidad, hay que empezar a construir, en el caso específico de la educación —pero

aplicándolo con todas sus singularidades a los otros aspectos— de un nuevo esquema de funcionamiento, en el que la iniciativa pública y la iniciativa social concertada construyan un nuevo modelo de articulación de la educación, que rompa las rigideces, las contradicciones y los desajustes actuales, y que sea capaz de modelar una nueva red escolar de iniciativa y de financiación pública.

Este nuevo modelo y pacto educativo no universitario debe tener otra especificidad en el caso de la universidad, ya que, al ser la educación universitaria, un nivel no obligatorio, necesita de un tratamiento específico, pero en el contexto de la reforma del estado del bienestar. En este sentido los elementos clave de este modelo deben basarse sobre tres puntos fundamentales:

1) El refuerzo de la iniciativa pública tanto en la planificación como en la financiación de la universidad, como elemento fundamental de la política universitaria.

2) La redefinición de las aportaciones de los estudiantes en la financiación de la universidad, mediante una nueva política de precios públicos, una nueva política de becas, ayudas y préstamos universitarios y una nueva política fiscal con relación a esta cuestión, ligada a la política de préstamos-renta. Asimismo, también, resulta necesario potenciar la diversificación de la política de financiación universitaria, con aportaciones públicas y privadas, a través de mecanismos específicos y desarrollando instrumentos nuevos desde el punto de vista de relaciones con la empresa, de la política de mecenazgo, de convenios con la administración pública o con la aplicación de los contratos-programa.

3) Un nuevo impulso a la política de democratización de la educación superior, potenciando la generalización de la misma, en la medida de lo posible, con criterios de calidad, de planificación y de demanda. Se trata de posibilitar el incremento del nivel educativo, en el contexto de las políticas universitarias, que la nueva sociedad implica desde la perspectiva de la calificación profesional y académica, potenciando el acceso a la universidad de nuevos colectivos de jóvenes, de adultos, de profesionales, de jubilados, etc.

Por tanto se trata de construir un nuevo concepto de la realidad universitaria, en la que lo público —que no debe reducirse a lo estatal— juegue un papel fundamental, desde la perspectiva, no sólo de financiación, sino también de planificación y de supervisión social. En cualquier caso se trata de una política universitaria emergente a nivel de las diversas comunidades autónomas y universidades españolas. M^a José González y José Cáceres Salas (2003) en un estudio interesante nos presentan los nuevos modelos de financiación que progresivamente se están implantando. Incluso del análisis de estas formas de financiación llegan a una serie de conclusiones, entre las que cabe señalar la siguiente (484):

«El análisis efectuado en este trabajo a partir de los documentos en que se formulan los modelos de financiación que se están empleando para financiar los sistemas universitarios de diversas Comunidades Autónomas, nos permite concluir que tales sistemas convergen aparentemente hacia un esquema similar de fórmula para la determinación de la subvención básica, así como a la firma de contratos para incentivar la calidad. No obstante, cuando se analizan los valores definidos para los distintos parámetros de estos modelos, las ponderaciones de los mismos y el volumen de recursos que se canalizan a través de sus distintos componentes, aparecen notables diferencias entre ellas»

De todo ello, y al margen de las diferencias en la aplicación de los modelos de

financiación y de los criterios a utilizar, lo que resulta significativo es el cambio progresivo en la filosofía de financiación universitaria, con todo lo que ello va a implicar en los definiciones de políticas y en la modificación de conductas y actitudes.

El segundo elemento sobre el que debe fundamentarse el nuevo modelo de financiación universitaria ha de tener en cuenta los siguientes objetivos, o si se quiere, de principios de política universitaria, tal como plantea Sansegundo (2001, 212):

- a) *Suficiencia*, ya que debe proporcionar los fondos necesarios para que las universidades puedan llevar a cabo las tareas que tienen encomendadas. Según la LRU (Ley de Reforma Universitaria aprobada en 1983) estas tareas son al menos tres: la formación de profesionales, la investigación y la extensión de la cultura.
- b) *Eficiencia* en la asignación de los recursos a las instituciones de enseñanza superior, y dentro de cada una de ellas. La noción de eficiencia económica para los centros educativos se traduce en el objetivo de maximizar la “producción” a un coste dado.
- c) *Equidad*, que en su acepción de igualdad de oportunidades significa que la probabilidad de acceso a la Universidad (y de éxito dentro de ella) sea independiente del origen socioeconómico de los alumnos.»

La implementación de estos objetivos a la política universitaria debe aplicarse con relación al sistema universitario español de una forma clara, de acuerdo con las características descritas de insuficiencia o de falta de equidad, dos aspectos a los que hay que añadir, de una forma significativa, el incremento de la productividad de la universidad, tanto a nivel de los productos profesionales, de investigación y de extensión cultural hacia la sociedad, como a nivel interior, maximizando los servicios internos de la universidad, incrementando el rendimiento de los estudiantes y posibilitando una mayor productividad del profesorado universitario, tanto a nivel de sus funciones docentes como de sus funciones de investigación. Se trata, pues, de posibilitar un incremento de los recursos económicos, dentro de un proceso coherente, de convergencia europea, de acuerdo con los parámetros existentes en los indicadores más significativos del sistema universitario.

Por tanto el incremento de los recursos económicos y la aplicación de una política de igualdad de oportunidades, tanto de entrada al sistema universitario como de salida del mismo, son objetivos fundamentales sobre los cuales resulta necesario aplicar las medidas oportunas de la política universitaria.

El tercer elemento del sistema de financiación universitaria debe tener en cuenta el dibujo final sobre el que fundamentar las diversas aportaciones, públicas y privadas, a la universidad. Así, y en este contexto me parece interesante a nivel indicativo y como elemento de reflexión para la acción política y legislativa —la propuesta de F. Michavila y B. Calvo (1998, 301-302):

- «— Un 50% del presupuesto de las universidades corresponda a *financiación básica*, a cargo de la comunidad autónoma. Estos fondos tienen que ser calculados con fórmulas de financiación que garanticen la objetividad y la transparencia indicadas y han de valorar el rendimiento académico de la universidad.
- Un 25% de las partidas presupuestarias se han de cubrir mediante *fondos competitivos y contratos programa*. Se trata de abrir una nueva vía de financiación de las comunidades autónomas, de la

Administración Central y de cofinanciación entre ambas (...) Cabría plantearse la creación de un Fondo de Desarrollo Universitario para financiar programas de interés general.

— El restante 25% debe corresponder a la *autofinanciación de las universidades* por recursos propios, el importe de las matrículas, las actividades relacionadas con I+D, el desarrollo de programas de formación no reglada o formación permanente, las donaciones, etc.»

Por tanto lo que resulta evidente de acuerdo con este modelo son los siguientes elementos:

1) El refuerzo de la autonomía universitaria, desde la perspectiva de la autofinanciación, como contrapunto a las tendencias que actualmente se observan de pérdida progresiva de autofinanciación con relación a la globalidad de financiación universitaria.

2) El esfuerzo hacia la suficiencia financiera y la convergencia universitaria con Europa debe fundamentarse sobre el sector público, pero no sólo sobre el mismo. En este sentido las aportaciones económicas de las Comunidades Autónomas van a ser fundamentales, lo cual va a implicar, por una parte, la existencia de un modelo de financiación adecuado a las necesidades de las diversas autonomías, y por otra parte la priorización, por parte de los gobiernos autonómicos, de las políticas educativas y universitarias a potenciar.

3) La institucionalización de los contratos-programas como modelo de financiación de las universidades, teniendo en cuenta la necesidad de articular un modelo financiero que especifique los objetivos concretos. Tal como he dicho anteriormente, hay que cambiar los actuales contratos-programa hacia la especificidad, hacia la concreción y hacia la no duplicación de los objetivos que la financiación ordinaria posibilita.

4) La búsqueda y la diversificación de las fuentes de financiación universitaria, que no se debe basar sólo en los cambios legislativos, sino fundamentalmente en el cambio progresivo de las actitudes de la universidad, de las empresas y de la sociedad, con relación a las aportaciones económicas a la Universidad. En este sentido la cuestión debe plantearse desde la perspectiva de lo que la universidad puede aportar a la sociedad. Hay que cambiar el discurso, hay que cambiar el «chip» internalizado de algunas universidades que se plantean la financiación de las mismas, como algo obligatorio por parte de la sociedad y de los poderes públicos, pero sin plantearse, con rigor, lo que la universidad debe proporcionar a la sociedad en todas sus dimensiones, instituciones y grupos sociales. Esta cuestión me parece fundamental en la construcción de este nuevo modelo de financiación universitaria.

5) Finalmente, evidentemente, resulta absolutamente necesario e imprescindible llevar a cabo una revisión de la política de precios públicos, pero como algo integrado en un planteamiento integral de la financiación universitaria. Así una política de incremento de las matrículas, que tienda hacia una aproximación a los costes de los estudios, puede implicar un aumento de las dificultades de acceso de determinados sectores sociales a la universidad y de salida del sistema universitario. Por ello resulta necesario, tal como ya se ha dicho, una política integral de becas, ayudas y préstamos a las universidades.

Esta política integral de ayudas a los estudiantes universitarios debe tender hacia un incremento de la cuantía de las becas, hacia una modificación de los umbrales de renta y de los criterios académicos, hacia la institucionalización de ayudas para trabajos de colaboración con la universidad, hacia la institucionalización de una política de préstamos-renta en los últimos cursos, en los cursos de postgrado y en el doctorado y su traducción en una política fiscal específica, etc.

Asimismo esta política integral de ayudas debe tener en cuenta no sólo la movilidad

inicial, de acuerdo con la política de distrito abierto, que debe manejarse con prudencia, sino también la potenciación de la movilidad «secundaria» en el ámbito de los programas Séneca o del Sócrates-Erasmus, unos programas con unas dotaciones totalmente insuficientes, estancadas y que sólo favorecen a determinados sectores de la universidad. Por tanto, la necesidad de articular un debate sobre la financiación y los costes de la movilidad inicial y/o secundaria resulta fundamental desde la perspectiva de la eficacia académica y social y la eficiencia económica de dicho sistema de movilidad.

En todo caso esta política de becas y de precios públicos debe relacionarse con la consecución de la autofinanciación universitaria, como objetivo estratégico, no sólo de la universidad, sino también de la sociedad y de los poderes públicos.

El último elemento sobre el cual se debe construir este modelo de financiación universitaria, es el para qué se deben incrementar los recursos económicos de la universidad. En este sentido resultan evidentes los objetivos sobre los cuales es necesario trabajar, y que plateo de forma simple y a título de ejemplo:

a) La política de becas y ayudas a los estudiantes, tal como se ha planteado anteriormente.

b) La financiación de planes de calidad pedagógicos de las universidades, a través de los contratos-programa.

c) La inversión en I+D+i como factor fundamental de crecimiento económico y social, en la perspectiva de disminuir el diferencial del PIB, dedicado a investigación, con los países del entorno.

d) El incremento de los salarios de los profesores de universidad, de acuerdo con criterios ligados a productividad docente e investigadora.

Evidentemente, todo lo dicho en esta ponencia, resulta algo claro, debatido, informado, planteado, reclamado y reivindicado. Los modelos, a pesar de todo, resultan claros. Tenemos ejemplos sobre los cuales trabajar en serio y de forma concreta. Se trata de pasar de la teoría a la práctica. Es una cuestión de prioridad política y de tiempo. Así, y tal como plantean, F. Michavila y B. Calvo (1998, 310):

«Pero no basta con actualizar las ideas, hay que pasar a ejecutarlas. ¿Cuándo será posible? ¿No llegaremos tarde? El hecho sencillo, pero irrefutable, de *poner dinero* para llevarlas a la práctica da credibilidad a los políticos responsables de los asuntos universitarios. En cierta ocasión un destacado responsable de la universidad francesa nos comentó, en un encuentro en París, que Lionel Jospin ganó una buena parte de su credibilidad, en el sistema universitario francés porque, en su época de ministro de Educación hace algo menos de un decenio, lo llevó a cabo.»

Sin embargo, y a pesar de todo lo dicho, hay que resaltar que si bien la financiación es un problema significativo e importante del sistema universitario español, en su conjunto, —con todos los matices que es necesario tener en cuenta en función de las comunidades autónomas y de las diversas universidades—, ello no puede ni debe estar al margen de todo lo que implica la eficiencia del sistema, la rendición de cuentas, la organización interna de la universidad, la toma de decisiones, la productividad del sistema y la introducción de modelos de financiación, en los que el contrato-programa sea algo más que un sistema incrementalista diferente. Y además, hay que tener en cuenta que la aplicación de una nueva política de becas, ayudas y préstamos, ligada a una nueva política de precios públicos, debe hacerse con tiempo, con consensos y con correcciones; efectivamente un

sistema de estas características puede implicar, de acuerdo con su aplicación, un importante impacto en determinadas universidades y titulaciones que podría obligar a reconversiones universitarias de fondo, y al mismo tiempo al incremento de las desigualdades y a la construcción de un sistema universitario no equitativo.

En este contexto planteado, unos estudiosos innovadores e interesantes del sistema educativo español universitario y no universitario, V. Pérez-Díaz y J.C. Rodríguez (2001), dicen al respecto de esta cuestión, lo siguiente (169-170):

«Sin embargo, es probable que haya una creciente sensibilidad al tema por parte de unos y otros. Así sucede que, si bien los rectores de las universidades suelen pedir, con cierto carácter continuo y sistemático, un aumento de los fondos públicos para poder afrontar lo que suelen llamar los nuevos retos a que se enfrentan sus universidades, ahora parecen comenzar a sugerir un intercambio de aumento de fondos por transparencia en la gestión y en el gasto. Parece que están aproximando sus criterios a las empresas cuando se dirigen al mercado en búsqueda de nuevos recursos, e incluso a los de los organismos públicos (o semipúblicos), cuya transparencia se presupone, y que no suelen ofrecer un intercambio de transparencia como contraprestación a la petición de sus fondos que suelen recibir.»

Por tanto la cuestión de la financiación de la universidad es una cuestión de poner dinero, pero no sólo de ello. El tema resulta mucho más complejo. Se trata de definir y delimitar las entradas al sistema, de definir los criterios de asignación interna y externa de los recursos y de conocer el impacto de dicha asignación. Hay mucho, pues, que debatir, investigar y reflexionar, y lógicamente hacer.

Bibliografía

- BRICALL, J. M^a (2000) *Universidad 2 mil* (Madrid, Conferencia de Rectores de la Universidades Españolas)
- DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN, UNIVERSIDADES E INVESTIGACIÓN DEL GOBIERNO VASCO (2001) *Diagnóstico del sistema público universitario vasco* (Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco)
- EGEA, N. / MULA, A.J. / TOBARRA, P. (2001) *Universidad, autonomía y financiación* (Murcia, Universidad de Murcia)
- EMBED, A. / MICHAVILA, F. (2001) *Hacia una nueva Universidad. Apuntes para un debate* (Madrid, Tecnos)
- GÓNZÁLEZ LÓPEZ, M^o J./ CÁCERES SALAS, J. (2003) Los modelos de financiación de los sistemas públicos universitarios en España: Análisis comparativo y de sensibilidad. En SANSEGUNDO, M^o J. Y ZORILLA, R *Actas de las XII Jornadas de la AEDE. Economía de la Educación*, pp. 473-486 (Madrid, Universidad Carlos III de Madrid)
- JUAN, J. (2001) *Les taxes i preus públics per a la prestació de serveis acadèmics universitaris: Especial referència a les Illes Balears*. Conselleria d'Educació i Cultura. Govern de les Illes Balears.(Texto no publicado).
- MICHAVILA, F. / CALVO, B. (1998) *La universidad española hoy. Propuestas para una política universitaria* (Madrid, Síntesis)

- OCDE (1990) *Financing Higher Education: Current Patterns* (París, OCDE)
- OROVAL, E. / CHÉLIZ, D. Reflexions a l'entorn del finançament del sistema universitari espanyol des de la perspectiva de les Comunitats Autònomes. En *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic Especial Universitats*. Junio de 1998. pp. 53-104.
- PÉREZ-DÍAZ, V. / RODRÍGUEZ, J.C. (2001) *Educación superior y futuro de España* (Madrid. Fundación Santillana)
- PÉREZ PRADOS, A. (1999) *Jornadas Demografía y Universidad. Resumen y conclusiones*. Documento no publicado.
- RODRÍGUEZ, D. (2001) El gasto público y privado en enseñanza superior de España en el marco de la Unión Europea. En *X Jornadas de la Asociación de la Economía de la Educación*, pp. 25-36 (Murcia: Universidad de Murcia)
- SANSEGUNDO, M^a JESÚS (2001) *Economía de la Educación* (Madrid, Síntesis)