

LA FINANCIACIÓN DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR: UN ANÁLISIS COMPARADO DE LA SITUACIÓN ESPAÑOLA

Javier DÍAZ MALLEDO
M.^a Jesús SAN SEGUNDO

I. INTRODUCCIÓN

La transformación de las universidades de los países industrializados en universidades de masas ha llevado consigo un incremento notable de los recursos financieros destinados a la enseñanza superior (ES). Sin embargo, en muchos casos, ese incremento ha ido por detrás del crecimiento del alumnado, en parte por las dificultades del Presupuesto y las múltiples solicitudes sobre el mismo, con el consiguiente riesgo de deterioro de la calidad de la enseñanza. Ello ha conducido, por un lado, a plantear la necesidad de recursos públicos adicionales y, por otro, a tratar de diversificar las fuentes de financiación, en concreto con el fin de lograr una adecuada participación de los alumnos en el coste de sus estudios.

Las cuestiones básicas en cuanto a la financiación de la ES giran, pues, en torno a tres aspectos: 1) el nivel óptimo de los recursos totales dedicados a la ES; 2) la eficiencia o productividad de la ES en el empleo de los fondos públicos que utiliza o demanda y la relación entre dichos fondos y los resultados obtenidos, y 3) la equidad en la distribución del coste de la ES entre los contribuyentes en general, los estudiantes y sus familias, u otros aportantes, de forma que no quede obstaculizado el acceso de quienes, estando académicamente capacitados, carezcan de los medios económicos necesarios.

Teniendo presentes tales aspectos, en este trabajo se intenta elucidar la posición española en el contexto de los países industrializados a los que pertenece. En el apartado II, se comparan algunos indicadores del nivel de gasto español en ES con los de otros países industrializados, se contrasta la estructura de las fuentes de financiación (esto es, el papel de los fondos públicos y privados) de la ES pública en España y fuera de ella, y se efectúan unas consideraciones sobre la pertinencia o no de la gratuidad de la ES para sus usuarios.

El apartado III trata de las subvenciones a los centros de ES públicos, las cuales representan en todas partes el grueso de sus disponibilidades financieras. Tras describir a grandes rasgos la realidad española, se analizan las características de los mecanismos de asignación de fondos que en los últimos años se han aplicado en los distintos países de la OCDE, y se realiza una propuesta detallada para una eventual aplicación generalizada de aquéllos en España.

El apartado IV hace referencia a las ayudas públicas a los estudiantes de ES. En su primer epígrafe, se describe la situación española en cuanto a las becas (la modalidad de ayuda predominante) y los préstamos, señalándose las carencias de aquéllas y la insignificante entidad de estos; en el segundo epígrafe se destacan analogías y diferencias con los programas de ayudas de los paí-

ses de la UE y de la OCDE. El apartado V recoge las conclusiones.

II. MODELOS DE FINANCIACIÓN DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR EN ESPAÑA Y EN OTROS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS

1. Indicadores del nivel de gasto en enseñanza superior

En este apartado se describen los datos básicos del modelo de financiación utilizado en España, comparando la situación española con la de los países de su entorno económico, sea éste el de la UE o el más amplio de la OCDE.

El cuadro n.º 1 permite comparar el nivel de recursos dedicados a la ES en 1997. Al considerar el gasto (público y privado) que se realiza en los centros educativos de nivel universitario, se observa que nuestro país utiliza el equivalente al 1,2 por 100 del PIB, frente a una media del 1,3 por 100 en los países de la OCDE. Si se considera el gasto por alumno, el déficit español es más acusado, ya que los 5.166 dólares de España sólo representan el 60 por 100 del gasto medio en la OCDE (8.612). Incluso restringiendo la comparación a los once países que no llegan a los 22.000 dólares de renta per cápita (los únicos que figuran en el cuadro), destaca la distancia entre el gasto español, que se sitúa en décimo lugar, y los 7.200 dólares de Finlandia o Francia, o los 8.000 de Irlanda o el Reino Unido.

Por otro lado, las últimas columnas del cuadro contienen datos referentes a otro elemento fundamental de los modelos de financiación: las ayudas a los es-

CUADRO N.º 1

GASTO EN EDUCACIÓN SUPERIOR EN 1997

	GASTO EN LOS CENTROS		AYUDAS A ESTUDIANTES	
	Dólares/alumno	Porcentaje PIB	Dólares/alumno	Porcentaje PIB
Suecia.....	12.981	1,7	5.535	0,62
Reino Unido	8.169	1,0	2.505	0,41
Irlanda.....	7.998	1,4	2.080	0,37
Francia	7.177	1,2	553	0,09
Finlandia.....	7.145	1,7	1.464	0,37
Corea	6.844	2,5	—	—
Portugal	6.073 (*)	1,0	187	0,05
Italia	5.972	0,8	—	0,10
República Checa	5.351	0,8	419	0,07
ESPAÑA	5.166	1,2	341	0,09
Grecia.....	3.990	1,2	—	—
Media OCDE	8.612	1,3	1.856	0,29
Media ponderada	10.893	1,7	—	0,22

(*) Dato correspondiente a 1995.

Fuente: OECD (2000). Países con renta per cápita inferior a 22.000 dólares en 1997.

tudiantes, que en España representan un 0,09 por 100 del PIB, frente a la media de la OCDE, que se sitúa en el 0,29 por 100 del PIB, porcentajes que se traducen, respectivamente, en un gasto de 341 y de 1.856 dólares por alumno (véanse más detalles en IV.2 *infra*).

A la vista de estas cifras, no resulta sorprendente que dos informes sobre el sistema universitario español elaborados en los últimos años (Consejo de Universidades, 1995; Bricall, 2000) hayan destacado la insuficiencia de recursos que afecta a nuestras universidades si desean competir, en enseñanza e investigación, con las de los otros países desarrollados.

El informe de 1995 proponía que España alcanzara un 1,5 por 100 del PIB en el gasto total para converger a la media de la OCDE de principios de los noventa. El más reciente informe Bricall 2000 sugiere un aumento del gasto por estudiante en torno a 2.000

ó 2.500 dólares que permitiría equipararse con Francia, y situaría el gasto total entre 1,5 y 1,6 por 100 del PIB, alcanzando la media actual (incluyendo el gasto en los centros y en ayudas) de los países desarrollados.

Ambos informes subrayan asimismo el déficit que presenta España en el capítulo de ayudas al estudio. Al respecto, sugieren varias propuestas para elevar notablemente la cobertura y la cuantía de aquéllas (mediante becas, préstamos y préstamos-renta), y así mejorar no sólo la equidad, sino también la eficiencia del sistema universitario; a estos últimos efectos, se trataría de incentivar la movilidad de los alumnos, facilitar la libre elección de titulación y potenciar el rendimiento académico.

2. Estructura de las fuentes de financiación

Además de esta comparación elemental mediante indicadores

cuantitativos de los recursos dedicados en España y en los países que figuran entre sus principales competidores económicos, reviste interés la comparación, más cualitativa, de la estructura de las fuentes de financiación.

Al analizar la financiación de la enseñanza universitaria pública, un conocido estudio de Gareth Williams realizado, por encargo de la OCDE, hace más de diez años (OECD, 1990) señalaba cómo hacia 1985 la importancia de las tasas era muy escasa en los países que componían dicha organización. Sin embargo, en los últimos quince años se han producido cambios significativos que refuerzan los modelos mixtos (esto es, los que incluyen tanto las aportaciones de fondos públicos como privados) allí donde ya existían, y suponen su introducción en otros países que hasta entonces no hacían uso de las tasas o precios públicos.

España mantiene desde hace décadas un modelo mixto de fi-

nanciación de sus universidades que apenas ha variado en los últimos veinte años, con un elevado peso de los fondos públicos y una aportación significativa de fondos privados vía tasas. Ha de reconocerse que este modelo ha permitido sostener un rápido crecimiento de la escolarización superior, al mismo tiempo que se ha elevado el gasto por alumno, habiéndose pasado de 70.000 pesetas en 1980 a 487.000 en 1997 (1) (147.000 pesetas de 1980). Sin embargo, nuestro nivel de gasto apenas representa, como ya se dijo, el 60 por 100 del gasto medio de la OCDE, por lo que el déficit de recursos del sistema universitario español sigue siendo notable.

En España, las subvenciones públicas son, como en la mayoría de los países, la principal fuente de financiación, proporcionando entre el 75 y el 80 por 100 de los fondos. Sin embargo, en nuestro país los usuarios comparten con los contribuyentes la tarea de financiar la ES, aunque el nivel de esa aportación haya oscilado según los años. Así, en 1974 las tasas representaban un 10,5 por 100 de los ingresos de las universidades públicas, mientras que a partir de 1979 dicha proporción se ha situado entre el 15 y el 20 por 100, siendo actualmente del 17 por 100. Por otra parte, las demás posibles fuentes de financiación, que en España están relacionadas sobre todo con la venta de servicios (investigación, formación), han ido ganando terreno, aunque con mucha lentitud, representando hoy algo más del 6 por 100 de los ingresos de las universidades públicas.

Como ya se apuntó, durante las dos últimas décadas ha habido cambios significativos en los modelos de financiación de bastantes países de la OCDE, que han conducido en general a dar

una mayor importancia a las fuentes privadas (tasas, contratos de investigación, asesoría, formación continua, mecenazgo, donaciones de antiguos alumnos), aunque sin renunciar al papel preponderante de las subvenciones públicas.

Esta expansión de los modelos mixtos de financiación se ha debido en gran parte a la mayor importancia que han ido adquiriendo los precios, tanto en los países que contaban tradicionalmente con dichos modelos (Canadá, Estados Unidos, Países Bajos) como en otros que prácticamente habían eliminado las tasas (Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido), aunque sea preciso subrayar que este aumento de los precios se ha apoyado en el uso de nuevos instrumentos de financiación como los préstamos-renta, que permiten reforzar la equidad del sistema y garantizar la igualdad de oportunidades (Díaz Malledo, 1998; San Segundo, 1999a). La experiencia reciente de algunos de estos países invita a pensar que la utilización de los préstamos-renta puede hacer posible reestructurar la composición de la financiación de la ES y modificar al alza el volumen total de dicha financiación.

Por otro lado, los debates en torno a las reformas necesarias en el sector público, así como las políticas de reducción del déficit, han conducido a una exigencia creciente de eficiencia en el uso del gasto público. En efecto, los modelos de financiación de la ES han potenciado la importancia de la rendición de cuentas, de la evaluación de las actividades de enseñanza e investigación, de la aplicación de contratos-programa, y de todas aquellas medidas que refuerzan la confianza en el funcionamiento de los centros públicos de enseñanza y en el uso de los fondos públicos con

destino a los mismos. Por ello, en este trabajo (véase apartado III) se presta una atención especial a los mecanismos de subvención pública empleados en el marco de la OCDE, para intentar extraer conclusiones útiles para el caso español.

Asimismo, cabe observar una tendencia internacional hacia una mayor complejidad y variedad de los programas de ayudas al estudio (OECD, 1990; Eurydice, 1999). Muchos países parecen converger hacia el modelo norteamericano, que, por un lado, cuenta con tasas relativamente elevadas y, por otro, combina becas, préstamos (incluyendo préstamos-renta), desgravaciones fiscales y trabajo subvencionado en el campus universitario (2); en Estados Unidos, los programas de ayudas corren a cargo de los diferentes niveles de gobierno, así como de las propias universidades y de otras organizaciones privadas, etcétera, formando un complejo entramado que permite ayudar a estudiantes con necesidades muy diversas. En el epígrafe IV.2 se abunda en esta cuestión.

Como ya se dijo, hasta los años noventa el modelo habitual de financiación de las universidades públicas en los países de la OCDE apenas se había apoyado en el uso de las tasas o precios. Esta situación se mantiene en algunos estados miembros, como Alemania, Austria, Grecia y los países nórdicos, donde incluso persiste una política de total gratuidad para el usuario de los centros públicos que no parece fácil de modificar. Sin embargo, en otros como Australia, Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Países Bajos y Reino Unido, funcionan en la actualidad modelos mixtos con una importancia creciente de las tasas, superando éstas el 20 por 100 del coste y con tendencia a aumentar. En

una posición intermedia, aunque dentro de los modelos mixtos, se sitúan Bélgica, España, Irlanda, Italia y Portugal, con un porcentaje de financiación vía tasas que sigue siendo moderado (Eurydice, 1999).

3. Gratuidad, equidad y eficiencia

Tal vez convenga recordar aquí los argumentos teóricos comúnmente empleados para defender la gratuidad de la ES, así como los que sirven de apoyo a las políticas recientes de combinación de unas tasas de cuantía apreciable con becas y programas de préstamos-renta.

En defensa de la gratuidad, se aducen tanto cuestiones de eficiencia, como de equidad. En términos de eficiencia se arguye que los efectos externos positivos de la ES justifican su financiación (total o parcial) con fondos públicos (3). Sin embargo, lo cierto es que esos beneficios externos «generales» son difíciles de precisar, mientras que la rentabilidad privada que deriva el individuo de su inversión en ES es clara y apreciable (Barr, 1998). Estos rendimientos privados (en forma de ingresos más elevados, menores probabilidades de desempleo o mejores ocupaciones) parecen suficientes para garantizar una considerable demanda universitaria al margen de la subvención pública (4).

En términos de equidad, tampoco parece evidente la justificación de la subvención generalizada de la enseñanza universitaria. Los datos empíricos muestran que, incluso con gratuidad de la enseñanza para el usuario, no se alcanza la igualdad de oportunidades en el acceso a la Universidad. Así, el análisis de la situación de Australia, Estados

Unidos, España, Suecia o el Reino Unido, confirma que las políticas de gratuidad, o de tasas reducidas combinadas con becas y préstamos, no garantizan, ni mucho menos, que el acceso a la universidad sea independiente del nivel socioeconómico familiar de los alumnos (Martin *et al.*, 2000; NCHE, 1997).

Una consecuencia de la selección socioeconómica del alumnado universitario es que la financiación exclusivamente pública de la ES (a través de fuertes subvenciones) puede resultar regresiva, beneficiando sobre todo a las familias de nivel socioeconómico más elevado (5). Por ello, los modelos mixtos aparecen más equilibrados que los de gratuidad total en cuanto a los objetivos de eficiencia y equidad.

Los sistemas universitarios se enfrentan, pues, a la tarea de diseñar una contribución de los estudiantes a la financiación de los costes (directos o indirectos) de la ES que no represente una barrera para las personas sin medios económicos. Para satisfacer estos objetivos, se recurre a combinar tasas y becas, habiéndose diseñado además programas de préstamos con intervención pública en más de cincuenta países. Dicha intervención persigue, entre otros fines, avalar los préstamos para resolver el «fallo» de los mercados de capitales, que no financian inversiones con la única garantía del capital humano futuro de los estudiantes.

Suele considerarse que la financiación de los universitarios mediante préstamos es preferible a la efectuada mediante becas, en términos de eficiencia y de equidad. Por el lado de la eficiencia, porque pueden promover la mejora de la calidad del sistema universitario, al hacer a los estudiantes conscientes del

coste de su educación, llevándolos a exigir una enseñanza de calidad, y a esforzarse en los estudios (así como en el posterior empleo para poder devolver el préstamo). Por el lado de la equidad, porque se elimina o reduce la dependencia financiera de los estudiantes con respecto a su familia, y al mismo tiempo no se hace recaer todo el coste de la enseñanza sobre los contribuyentes, sino que es el principal beneficiario de la inversión en capital humano quien debe reembolsar sus costes.

Sin embargo, los préstamos no dejan de plantear problemas, ya que pueden desincentivar excesivamente la realización de determinados estudios y ser inadecuados para permitir el acceso a la ES de los individuos con una mayor aversión al riesgo, que normalmente proceden de familias de bajo nivel socioeconómico. Estas objeciones teóricas se han visto en parte corroboradas en la práctica, ya que los programas de préstamos llamados convencionales (personales o hipotecarios) han dado lugar a serios problemas de endeudamiento entre los universitarios, así como a un elevado número de fallidos (6). Por esta y otras razones conexas, en muchos de los numerosos países que utilizan esta modalidad de ayuda los préstamos convencionales han ido dejando paso a los llamados préstamos-renta.

En los préstamos-renta, el reembolso se efectúa en función de los ingresos percibidos por los estudiantes una vez que consiguen un empleo remunerado y sólo tras alcanzar un cierto nivel de ingresos, calculándose las cuotas a devolver como un porcentaje de lo ingresado en un período. Así se elimina el riesgo individual y es la sociedad en su conjunto la que comparte el riesgo de la inversión en capital hu-

mano. En la mayoría de los casos, las devoluciones se efectúan con el concurso de la Administración tributaria, aunque también se ha postulado la posibilidad de hacer uso, a ese propósito, del sistema de seguridad social. Con distintas variantes, los préstamos-renta existen actualmente en Australia, Alemania, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido y Suecia (Díaz Malledo y Moreno Becerra, 1998; Eurydice, 1999).

Los datos disponibles sobre los modelos que han combinado el uso de tasas (que cubren entre el 20 y el 30 por 100 del coste) con becas y préstamos-renta sugieren que estas reformas han podido mejorar tanto la eficiencia como la equidad del sistema (San Segundo, 1999). Sin embargo, este razonamiento no tiene por qué ser aplicable de manera automática a cualquier política de subida de tasas y, en particular, a las propuestas de precios que cubran la totalidad de los costes.

En efecto, unas tasas por ese importe, suponiendo que fueran políticamente viables, podrían generar numerosos problemas de equidad derivados de la aversión al riesgo de muchos estudiantes potenciales. En realidad, no existe experiencia alguna en todo el mundo desarrollado que corrobore la viabilidad de niveles de tasas para las universidades públicas que supongan más del 30 por 100 del coste (7) y al tiempo no sean un freno en el acceso a las mismas, especialmente de las clases menos pudientes (Johnstone, 1996).

III. LAS SUBVENCIONES A LOS CENTROS DE ENSEÑANZA SUPERIOR

Como se ha visto anteriormente, en España las subvenciones públicas cubren entre el 75 y el 80 por 100 de la financiación de los centros públicos. Tradicionalmente, el importe de la subvención anual ha sido objeto de negociación para cada ejercicio presupuestario entre las correspondientes administraciones responsables y las universidades. En los años noventa, unas pocas comunidades autónomas españolas han ido introduciendo modelos de financiación que comienzan a hacerse eco de tendencias internacionales recientes (descritas en las líneas que siguen), cuyo propósito es mejorar la eficiencia de los sistemas públicos de enseñanza superior.

1. Características básicas de los mecanismos aplicados en los países de la OCDE

En el pasado, las subvenciones públicas en la mayoría de los sistemas universitarios no han respondido a un modelo explícito, ni implícito, que pusiera en relación los recursos asignados con determinados objetivos del sistema. Los fondos se repartían en función básicamente de lo distribuido en años anteriores (el llamado «modelo incrementalista») y del poder de negociación de las diferentes universidades.

Sin embargo, en épocas más recientes se ha llegado a la convicción de que los sistemas públicos se beneficiarían con la introducción de esquemas de incentivos en pos de una mejora de la eficiencia y la calidad de las actividades universitarias, ya que las políticas de financiación de ti-

po incrementalista, sin referencia a objetivos de «producción», han terminado por consolidar situaciones de clara ineficiencia. Asimismo, se ha argumentado (Brunner, 1993) que el modelo incrementalista, que entraña una negociación continua entre el gobierno y las universidades ha causado, por su excesiva vinculación con el debate político, problemas de descrédito de los sistemas públicos en algunos países.

Como consecuencia, se ha pasado a proponer con generalidad la sustitución de este modelo tradicional por mecanismos más objetivos basados en «fórmulas» que relacionen los fondos a percibir con los *inputs* y *outputs* de la ES, y que tengan en cuenta determinados objetivos educativos. Su introducción, se aduce, tendría efectos beneficiosos sobre las universidades, proporcionándoles un horizonte estable de financiación, incentivando la eficiencia y la búsqueda de la excelencia, y mejorando la imagen pública de la ES y el papel del sector público dentro de ésta. Ello sin perjuicio de reconocer las dificultades prácticas que pueden derivarse de la aplicación de algunas fórmulas de financiación en sistemas de ES que aún no hayan desarrollado una evaluación pormenorizada de sus actividades y sus costes respectivos (Layzell, 1998).

El uso de fórmulas de financiación para las universidades públicas goza de una tradición de más de medio siglo en Estados Unidos, desde que se introdujo en los años cuarenta en el Estado de Tejas. Frente a los modelos tradicionales (por negociación del presupuesto), en aquel país se considera que sus principales ventajas radican en: la garantía de un tratamiento similar a todos los centros, al ofrecerles públicamente las mismas reglas

de juego; el aumento de la transparencia en la asignación de fondos públicos, y la flexibilidad que proporciona a los gobiernos para inducir a las universidades (autónomas) al logro de los objetivos considerados socialmente deseables (Turner, 1997).

Dentro de la UE cabe destacar el caso del Reino Unido, que combina una fórmula de financiación que se basa fundamentalmente en los *inputs* (estudiantes equivalentes a tiempo completo, en cuatro áreas de estudio) por lo que se refiere a las actividades docentes, y con la asignación de una parte de la subvención atendiendo a los *outputs* o resultados, con el objetivo de promover la excelencia en la investigación; así, en 1998 se distribuyeron 800 millones de libras en función de la evaluación obtenida por los departamentos de acuerdo con su historial investigador reciente.

En el Reino Unido, las subvenciones asociadas a las actividades docentes contienen algunos incentivos para orientar el sistema universitario en la dirección elegida por la Administración; en los años ochenta, por ejemplo, se promovió la expansión de la escolarización y la reducción del coste unitario, mientras que en los años noventa se ha estimulado más bien la participación de los estudiantes «adultos» y de los provenientes de distritos de nivel socioeconómico inferior a la media. Sin embargo, es el componente referido a la investigación el que establece mayores diferencias entre los centros, haciendo que los fondos se concentren únicamente en aquellos más prestigiosos y capaces para el desarrollo de actividades de I+D (Williams, 1992). Mecanismos similares se utilizan ya en otros países europeos y de la OCDE, e incluso se aplican, aunque marginalmente, en Brasil y Chile.

En todas partes, las subvenciones públicas siguen siendo la principal fuente de financiación de la enseñanza universitaria, especialmente en los centros públicos. Sin embargo, los nuevos mecanismos de financiación de las universidades (Koelman, 1998) distribuyen dichas subvenciones con arreglo a criterios variables:

- Por un lado, los fondos a asignar pueden fijarse según criterios objetivos y generales (subvención normativa) o a partir de los gastos justificados por los centros (subvención de reembolso). Este último procedimiento no se considera el más eficiente y puede limitar la autonomía universitaria, aunque es el que se aplica habitualmente en Austria y Alemania.

- Por otro lado, la financiación se calcula sobre la base de los *inputs* de la enseñanza, o de los *outputs*, o en función del proceso educativo. Así, por ejemplo, los fondos asignados a las universidades danesas, finlandesas u holandesas dependen del número de graduados (*output*), mientras que en Australia y el Reino Unido una parte de la financiación de los centros se vincula en parte a la producción científica de sus departamentos, evaluada periódicamente. Con todo, los nuevos mecanismos descansan, en su mayor parte, en los *inputs* (alumnos, profesores, tipos de titulaciones).

- Finalmente, la financiación se puede conceder para usos específicos y limitados o con libertad total de gasto. Esta última variante se aplica, entre otros países, en Australia, Nueva Zelanda, Países Bajos y Reino Unido, así como en España.

El análisis de los mecanismos existentes ha llevado a algunos expertos (Koelman, 1998) a

concluir que la búsqueda de la eficiencia aconsejaría proponer un mecanismo óptimo que, para la financiación de los gastos corrientes, estuviera basado en la siguiente combinación de criterios: subvención normativa, calculada mediante una fórmula; en función de *inputs* y *outputs*; y concedida como una subvención global, con total libertad de uso por parte de los centros.

Cabe destacar, igualmente, una creciente tendencia a simular el uso de fórmulas de financiación con «contratos-programa» que ligan a la Administración con cada universidad. Así como la financiación asociada a los *inputs* (alumnos) suele asignarse automáticamente mediante fórmulas, la relacionada con los *outputs* se procura articular a través de contratos que establecen objetivos para cada centro a lo largo de un cierto número de años.

Ejemplos recientes de esta política se encuentran en Francia, con contratos ligados a los objetivos fijados para períodos cuatrienales (Chevaillier, 1998) o en Finlandia, donde se establecen contratos por tres años entre el Ministerio y las universidades (Hotta, 1998). En Australia, los centros negocian con la Administración sus objetivos también para un período trienal, y algo parecido ocurre en Nueva Zelanda (Preddey, 1996). En los Países Bajos se espera que la financiación pase en breve a depender en mayor medida de los *outputs* (tanto de docencia como de investigación); las «fórmulas» de subvención, utilizadas allí desde hace varias décadas podrían ser sustituidas por contratos de cinco o diez años de duración entre la Administración y los centros, con lo que estos últimos tendrían un horizonte estable de financiación, aunque a cambio podrían perder autonomía en la

fijación de sus objetivos (Koelman, 1998).

2. La asignación de la subvención pública a las universidades españolas

A partir de la experiencia internacional, cabría apuntar para nuestro país unas líneas generales que tal vez fueran útiles para la definición de un mecanismo de financiación de las universidades públicas que persiga los objetivos de suficiencia, eficiencia y equidad.

En primer lugar, se establecería el volumen total de recursos que se considere necesario para garantizar la suficiencia financiera de las universidades, permitiéndoles cumplir los objetivos asignados por la ley. En segundo lugar, se debería fijar el porcentaje que aportarían los estudiantes, así como la autofinanciación (por venta de servicios, mecenazgo, etc.) de las universidades; como se sabe, la política de precios, junto con los programas de ayuda a los estudiantes, condiciona el logro de la igualdad de oportunidades en la ES. Por último, el mecanismo de subvención habría de ser transparente, para que las universidades y los departamentos académicos percibieran con claridad cómo se genera la subvención global. El esquema adoptado debería permitir a cada gobierno regional fijar sus prioridades e incentivar la eficiencia y la búsqueda de la calidad.

Un mecanismo de subvención pública para el conjunto del sistema universitario estaría compuesto de los siguientes elementos:

a) Una fórmula que determine la subvención básica, calcula-

da fundamentalmente con referencia a los gastos corrientes de las enseñanzas regladas de primero y segundo ciclos, aunque incluyendo también algún ingrediente que incentive la actividad investigadora.

b) Unos contratos-programa complementarios que, siguiendo la tendencia internacional reciente, incentivaran el logro de algunos resultados (evaluables) de los centros universitarios.

c) Una partida para gastos de inversión, articulada en torno a un plan plurianual de inversiones y a una planificación a medio plazo del sistema universitario.

d) Un conjunto de programas competitivos para financiar a grupos de investigadores y actividades de especial calidad.

Descendiendo a un mayor grado de detalle, el mencionado mecanismo de subvención pública se compondría, pues, de los elementos que se precisan a continuación.

a) La fórmula en cuestión tendría como ingredientes básicos el número de estudiantes a tiempo completo y los costes estándar de las diversas titulaciones. Ambos deben ser estimados con la mayor precisión posible con vistas a incentivar la eficiencia de los centros.

Una alternativa más flexible, tal vez útil para adaptarse en el futuro a las necesidades de alumnos diversos matriculados en programas de duración e intensidad variables, consistiría en fijar la subvención directamente en función de los créditos matriculados. Para incentivar la eficiencia en las actividades docentes cabría añadir, en su caso, penalizaciones por la existencia de grupos de estudiantes de tamaño excesivo o muy reducido.

Con todo, una fórmula simple de financiación en función del número de alumnos a tiempo completo o del de créditos, no es en general eficiente: sería necesario, por tanto, introducir incentivos al ajuste de la oferta a la demanda, así como a la producción de graduados de calidad, y que tengan en cuenta la importancia de las economías de escala en las actividades de enseñanza universitaria, como se especifica a renglón seguido.

Los mecanismos de financiación pública pueden optar por financiar la oferta de ES que hacen los centros, o por financiar la demanda de estudios superiores por parte de la población. Es más probable que un mecanismo incentive una adecuada asignación de recursos si pone claramente de manifiesto a los centros que los fondos públicos buscan financiar la demanda universitaria en mayor medida que la oferta. Para lograr este objetivo en España, dado el actual sistema de admisión de alumnos, el mecanismo elegido debería centrarse en recoger las preferencias que se derivan de la preinscripción, primando aquellas plazas universitarias que son cubiertas por los estudiantes en su primera opción. Una forma sencilla consistiría en conceder una financiación extra (p.ej., del 10 por 100) por cada alumno admitido en su primera opción, y un pequeño incentivo (p.ej., del 5 por 100) por cada alumno admitido *en la carrera* de su primera opción aunque no sea en el centro preferido.

Cabe mencionar asimismo que los mecanismos instaurados en otros países (por ej. en Dinamarca y los Países Bajos) tienden a incluir incentivos a la producción de graduados. Empero, las fórmulas que primen meramente el número de éstos pueden tener efectos negativos

sobre la calidad de la enseñanza, si no existe un mercado que discipline el comportamiento de las universidades: recuérdese que el objetivo no es tanto producir titulados sin más como titulados competentes y útiles para la sociedad y la economía. Aún así, sería conveniente, para estimular un aumento en la productividad docente de las universidades, establecer objetivos razonables de graduación de alumnos y evaluar (penalizando, en su caso) posibles desviaciones de esos objetivos, teniendo en cuenta el rendimiento académico inicial (notas de acceso) de los estudiantes.

Debería atenderse igualmente a la importancia de las economías de escala en la ES. Los datos empíricos referidos a diversos países muestran que el coste por alumno disminuye conforme aumenta el número de matriculados, por la existencia de importantes costes «fijos», asociados a bibliotecas, centros de cálculo, laboratorios y servicios centrales de las universidades (Johnes, 1993). Estas economías de escala podrían ponderarse vía la introducción de un ingrediente fijo en la subvención, así como mediante otros tipos de subvención media decreciente. En el caso español, la importancia de estas economías puede demostrarse tanto en las funciones de coste de las universidades como con las subvenciones que han recibido históricamente de la Administración (San Segundo, 1997), las cuales han tenido en cuenta, de forma implícita, estos rendimientos de escala, concediendo menor financiación por alumno a las universidades de mayor tamaño (de menor coste medio).

Finalmente, los mecanismos de financiación debieran reflejar el rasgo más distintivo de las universidades: la combinación de

las actividades de enseñanza e investigadoras. Se supone que, como norma, la docencia se beneficia de la investigación básica y aplicada y, a causa de estas sinergias, las fórmulas aplicadas en los países de la OCDE propenden cada vez más a incluir no sólo la docencia, sino también la investigación (Jongbloed y Vossensteyn, 1999).

En cuanto a este último aspecto, aparte del caso británico ya mencionado, cabe destacar el de Australia, donde la fórmula de subvención de las universidades incluye un elemento de financiación complementaria a la que pueda obtenerse en las convocatorias públicas de investigación. Este procedimiento (*matching funds*) está siendo considerado también en Dinamarca (ya que al parecer estimula la excelencia e incentiva la participación en las convocatorias competitivas de financiación de I+D europeas, nacionales o regionales) y podría postularse para España.

b) La fórmula de subvención se podría complementar con contratos-programa que obliguen a los centros a desarrollar sus planes de actuación a medio plazo y además permitan incentivar el logro de algunos resultados (evaluables) de las universidades.

Entre los resultados que cabría perseguir con estos contratos-programa se pueden destacar la mejora de la calidad de la docencia y su evaluación, y la de los porcentajes de graduación en algunas titulaciones. Los datos referentes al número de titulados debieran complementarse con otros sobre la posterior inserción laboral de éstos, como ya se hace en algunos países, por lo que convendría estimular a los centros para que realizaran un seguimiento de la trayectoria profesional de sus titulados y difun-

dieran esa información (San Segundo y Vaquero, 1998). Así, el modelo de financiación de Alberta, en Canadá, exige a las universidades que proporcionen información sobre la situación de sus titulados en el mercado de trabajo.

c) El mecanismo de financiación para gastos corrientes se completaría con una partida específica para gastos de inversión, que debería formar parte de un plan plurianual de inversiones y de una planificación a medio plazo del sistema universitario, lo que requeriría la efectiva cooperación de todos los gobiernos con competencias en la materia. A este propósito, la coordinación de los planes de implantación de titulaciones de los distintos departamentos sería probablemente imprescindible para lograr la eficiencia en la asignación de recursos al conjunto del sistema universitario. Especial atención merecerían las necesidades de equipamiento de las universidades: bibliotecas, centros de cálculo, redes informáticas y sistemas de información.

d) Completando lo anterior, sería deseable establecer un conjunto de programas competitivos para financiar a grupos de investigadores y actividades de especial calidad. Además de la financiación específica de la investigación (en la que debería darse más peso a la competencia, y a la colaboración, con otras universidades), entrarían aquí los programas para financiar doctorados de calidad, y otros para potenciar innovaciones docentes y actividades de evaluación encaminadas a mejorar la calidad de la enseñanza, así como el desarrollo de currículos multidisciplinares y atractivos para el mercado laboral.

Como ya se apuntaba en el informe del Consejo de Universida-

des de 1995 y la experiencia de una década de transferencias a las comunidades autónomas hace patente, muchos de estos programas deberían tener escala nacional para incentivar la competencia entre todas las universidades españolas, y así favorecer la mejora de la calidad del sistema en su conjunto. Para lograr estos objetivos parece imprescindible una acción coordinadora del gobierno central. La competencia dentro de la mayoría de las comunidades autónomas es escasa o inexistente, y debería ser responsabilidad del MEC garantizarla en el conjunto del sistema universitario, un papel que puede ser más fácil de realizar ahora que el MEC ya no es responsable directo de la financiación básica y de la supervisión de las universidades, con la excepción de la UNED.

En los años noventa, algunas comunidades autónomas españolas han iniciado la aplicación de ciertos aspectos del planteamiento que ha quedado desglosado líneas arriba, un planteamiento que no difiere sustancialmente del propuesto por el comité de expertos que elaboró el informe de 1995 ni de las líneas generales apuntadas en el informe Bricall. Entre otras experiencias recientes, destaca el uso de fórmulas de subvención en la Comunidad Valenciana (Mora y Villareal, 1995) y en Castilla y León, la aplicación de contratos-programa en Canarias y en Cataluña, y el desarrollo de un plan plurianual de inversiones en la Comunidad de Madrid.

IV. LAS AYUDAS PÚBLICAS A LOS ESTUDIANTES: BECAS Y PRÉSTAMOS

Las ayudas públicas al estudio en la ES dirigidas a los usuarios de ésta o a sus familias adoptan diversas modalidades:

becas; préstamos; subvenciones de las tasas universitarias; precios bonificados de alojamiento, comedor y transporte; beneficios fiscales; etc., las cuales normalmente se presentan en los diferentes países combinadas de distintas formas, constituyendo un conjunto más o menos coherente. El contenido de este apartado, tanto al tratar de la realidad española (IV.1) como de la situación en los países de la UE o de la OCDE (IV.2) se centra en las modalidades de mayor relieve, esto es, las becas y los préstamos, sin perjuicio de algunas alusiones al resto.

1. Becas y préstamos en España

Las becas constituyen el meollo de las ayudas al estudio en España, mientras que los préstamos no pasan de ser, hasta ahora, una realidad muy incipiente. Aunque no quepa entrar aquí en detalles, existen otras ayudas públicas que también favorecen a los universitarios españoles o a sus familias, tales como los precios bonificados de comedor y alojamiento o las deducciones en el IRPF por hijos dependientes, categoría donde se integra la mayoría de quienes cursan la enseñanza superior.

Las becas a que se alude son únicamente las del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), con mucho las de mayor importancia cuantitativa, dejando de lado las eventualmente otorgadas por las comunidades autónomas, universidades u otros organismos. El sistema actual de becas arranca del R.D. 229/1983, de 28 de julio (BOE 27/8/83), por más que en los años sucesivos hayan ido incorporándose modificaciones vía las órdenes ministeriales de convocatoria anual, donde se fijan los requisitos concretos de

concesión de las correspondientes a cada curso.

Dentro de las becas, se incluyen en España no sólo las transferencias directas de fondos a los estudiantes (para cubrir los gastos de alojamiento, manutención y transporte, así como —al menos en teoría— una cierta proporción de los costes de oportunidad), sino también la subvención de las tasas universitarias. Todos cuantos disfrutan de becas están asimismo exentos del pago de las tasas (excluyendo los precios de los servicios administrativos y el seguro escolar), aunque la recíproca no sea válida. Las llamadas «becas de tasas» suponen un porcentaje significativo del conjunto del gasto en becas, tanto por su importe (no inferior al 25 por 100 de dicho gasto) como por el número de beneficiarios (8).

Los requisitos para su obtención responden a un doble criterio: de carácter académico y de carácter económico. Con arreglo al primero, se tiene en cuenta la nota media como indicativa del aprovechamiento escolar y se establecen límites relacionados con la duración teórica del correspondiente plan de estudios, variando la una y los otros según la carrera cursada. Con arreglo al segundo, se atiende a unos umbrales (máximos) de renta y patrimonio, en función de la renta familiar disponible per cápita.

Entre los objetivos de las becas universitarias que especifica el preámbulo del R.D. citado, sobresale el de «posibilitar el acceso y la continuidad en [estos] estudios... a quienes demostrando aptitudes carezcan de medios económicos». Se trata, pues, de un objetivo de equidad que, con un afán redistributivo, se orienta a reducir la desigualdad de oportunidades. No obstante, en su aplicación práctica, el sistema español de becas también

entraña un objetivo que apunta más bien a la eficiencia, como es el de estimular la movilidad geográfica de los universitarios, objetivo que parece haber ido ganando peso en los últimos años.

En el cuadro n.º 2 se ofrecen algunos datos sobre las becas universitarias en España desde el hito que supuso el repetido RD 229/1983 hasta el presente. Su examen permite poner de relieve varios hechos de interés.

a) El número de becarios aumentó espectacularmente hasta 1989-90, interrumpiéndose dicha progresión durante los cursos 1990-91 y 1991-92, para volver a reanudarse en 1992-93 y cursos sucesivos. No obstante, desde 1996 comienza de nuevo a descender de modo significativo, habiéndose situado en 1998-99 al nivel que ya había alcanzado en 1993-1994.

b) La proporción de becarios en relación con el número de

alumnos, es decir, lo que suele denominarse la «tasa de cobertura» del sistema de becas, también ha pasado por diversas fases. De entrada, dicha proporción se incrementa considerablemente hasta alcanzar el 19,84 por 100 en 1989-90, curso a partir del cual desciende hasta el 17,06 por 100 en 1992-93, para remontar de nuevo los cursos siguientes; no obstante, en los tres últimos cursos, desde 1996-97, vuelve a registrarse un descenso continuo, que ha llevado la tasa de cobertura a valores inferiores a los de 1986-1987.

c) La evolución del gasto total en becas en pesetas corrientes registra asimismo aumentos notables hasta 1995-96, produciéndose a partir de entonces un descenso, visible en los dos cursos siguientes. En términos reales (pesetas de 1982), se observa un cierto estancamiento, e incluso ligeras reducciones después del repetido curso 1989-90,

con una clara recuperación en 1993-94 y los dos cursos siguientes, produciéndose luego nuevos descensos, muy acusados en 1997-1998.

d) En cuanto al gasto por becario, si bien ha registrado continuos aumentos en pesetas corrientes, en términos reales (pesetas de 1982) disminuye sistemáticamente a partir de 1989-1990, disminución que se ha acentuado en los últimos cursos, con valores muy por debajo de los de finales de la década anterior.

El sistema de becas nacido en 1983 ha sido objeto de análisis por diversos autores. Éstos, sin dejar de reconocer, con distintos matices, sus logros (en tanto ha mejorado las posibilidades de acceso a la ES de un buen número de jóvenes de familias de baja renta), también han subrayado sus carencias, sobre todo en relación con las metas redistributi-

CUADRO N.º 2

BECAS UNIVERSITARIAS EN ESPAÑA

	NÚM. BECARIOS	PORCENTAJE BECARIOS / ALUMNOS	GASTO TOTAL BECAS (MILL.)		GASTO POR BECARIO	
			Ptas. corrientes	Ptas. 1982	Ptas. corrientes	Ptas. 1982
1982-83	68.200	9,85	3.049	3.049	44.708	44.708
1983-84	69.076	9,28	3.965	3.533	57.399	51.142
1984-85	80.379	10,23	6.157	4.932	76.607	61.362
1985-86	122.348	14,32	9.515	7.003	77.774	57.242
1986-87	161.681	17,91	19.657	13.308	121.578	82.308
1987-88	191.849	19,79	26.008	16.723	135.567	87.169
1988-89	203.764	19,79	32.479	19.910	159.394	97.708
1989-90	216.628	19,84	36.985	21.229	170.732	98.000
1990-91	211.921	19,82	37.847	20.362	178.589	96.080
1991-92	211.554	18,58	39.582	20.108	187.101	95.047
1992-93	221.126	17,06	43.870	21.058	198.394	95.229
1993-94	257.801	18,97	52.138	23.931	202.224	92.821
1994-95	279.670	19,35	58.723	25.721	209.972	91.968
1995-96	300.395	19,95	65.892	27.543	219.351	91.689
1996-97	292.877	18,87	65.246	26.359	222.776	90.001
1997-98	271.896	17,33	61.386	24.309	225.770	89.405

Nota: Se han recalculado las cifras en pesetas correspondientes a 1982 a efectos de homogeneización.

Fuente: Hasta 1992-93, AFONSO CASADO (1997). Años posteriores: Datos y Cifras (varios años, MEC), y elaboración propia.

vas a las que teóricamente aspira (véase, v. gr., Afonso Casado, 1995; Aldás y Uriel, 1999; Calero Martínez, 1996; Mora, 1996; Pérez Esparrells, 1999; Sánchez Campillo, 1999; San Segundo, 1998). Las carencias que se han venido poniendo de manifiesto una y otra vez son, fundamentalmente, las que siguen.

1) Su limitada tasa de cobertura, que nunca ha llegado al 20 por 100, aun cuando, dados los niveles de renta per cápita de los hogares españoles, debería llegar, como mínimo, al 30 por 100.

2) La escasa cuantía media de la beca, que es insuficiente en muchos casos para sufragar los gastos normales del becario, y no digamos para cubrir una proporción razonable de los costes de oportunidad. Esa escasa cuantía ha venido suponiendo, además, un freno adicional a la movilidad de los estudiantes entre los centros de ES de las distintas comunidades autónomas; en fecha reciente se ha querido abordar esta dificultad mediante la creación de becas específicas con ese fin (O. 18/7/99, BOE 29/6/99).

3) La aplicación estricta en exceso del criterio académico, que resulta discriminatorio para los estudiantes de familias más modestas (por la consabida correlación, universalmente observada, entre resultados académicos y *status* socio-económico), obstaculizando la renovación de su beca y poniendo en peligro la continuidad de sus estudios. Con ello, además, se refuerza el proceso de «autoselección» por parte de esos estudiantes que, para obviar el riesgo de pérdida de la beca, acaban por elegir carreras académicamente más asequibles, pero no siempre óptimas desde la perspectiva de sus aspiraciones económicas o su vocación profesional.

4) El insatisfactorio control de los recursos familiares (criterio económico), que impide asignar las ayudas a quienes verdaderamente más las necesitan. En efecto, algunos cálculos estiman que, por un lado, un elevado porcentaje de los becarios se sitúa por encima de los umbrales de renta fijados y que, por otro lado, muchos estudiantes no consiguen ayudas pese a estar dentro de dichos umbrales de renta y ajustarse al criterio académico. No obstante, se reconoce que esta difícil cuestión está ligada a otra, más amplia y no menos ardua: el fraude fiscal en general y su deficiente investigación.

5) La falta de un sistema de información a los potenciales becarios lo suficientemente eficaz, que se traduce con harta frecuencia en que las ayudas no lleguen a quienes quizá deberían ser sus primeros destinatarios, ya que éstos, por desconocimiento de las mismas, ni siquiera tienen ocasión de solicitarlas.

6) La conjunción de las circunstancias mencionadas en 1), 3), 4) y 5) desemboca en un reducido impacto redistributivo del sistema de becas, a despecho de sus declarados objetivos teóricos, como se desprende de los minuciosos análisis de los citados autores.

En cuanto a los préstamos de carácter público o con alguna participación pública, no puede decirse que sean en España un instrumento de financiación generalizado ni verdaderamente al alcance de los estudiantes de ES, a pesar de que desde hace más de quince años las autoridades educativas españolas han considerado la posibilidad de implantar un sistema de préstamos, en línea con las numerosas experiencias ajenas conocidas. La posibilidad de recurrir a los presta-

mos se contempló por primera vez en la LRU de 1983, y tanto el informe de 1995 como el informe Bricall contienen propuestas formales para su introducción; el primero, en la modalidad de préstamos convencionales, y el segundo, en la modalidad de préstamos-renta orientados únicamente a los estudiantes de los últimos cursos.

Con todo, la iniciativa hasta ahora más concreta para establecer los préstamos en España emanó, en 1998, de la Secretaría de Estado de Universidades, Investigación y Desarrollo, que puso manos a la obra mediante un «proyecto experimental de créditos a estudiantes universitarios» para el curso 1998-99 (Res. 26/5/98 y 12/11/98, BOE 10/6/98 y 21/11/98). Se trata de préstamos personales o convencionales, dirigidos a estudiantes de último curso de carrera universitaria de primero o segundo ciclo, cuyo importe puede ascender hasta 630.000 pesetas, con un interés bonificado y con un plazo de carencia de un año tanto para la devolución del capital como de los intereses; el reembolso total ha de efectuarse en un plazo máximo de cinco años, plazo que se ha reducido a cuatro en la convocatoria para el curso 1999-2000 (Res. 27/10/99).

A falta de evaluaciones disponibles, se ignora el resultado de este proyecto experimental, aún vigente. Sin embargo, si bien debe reconocerse a sus promotores el mérito de su puesta en práctica, el caso es que las características del tipo de préstamo personal elegido, tan alejadas de las propias de un préstamo-renta, y en particular de los modelos de préstamos-renta que han ido adoptando diversos países a partir de 1990, no permiten presagiar una gran acogida entre los potenciales prestatarios.

El principal impulsor oficial de la iniciativa, el entonces Secretario de Estado, ha abogado en un reciente trabajo (González, 1999) por ampliar sustancialmente esta primera experiencia. Pero si en el futuro se pensara en emprender una «política vigorosa» de préstamos, como dicho autor propone (lo que sobre el papel no sería descabellado), las premisas de dicha política no podrían seguir siendo las de esa primera experiencia de 1998, sino que probablemente estas deberían ser modificadas de raíz.

2. Becas y préstamos en la UE y la OCDE

Para poder, en estas breves líneas, vislumbrar al menos hasta qué punto la realidad española, resumida en IV.1, se asemeja a la de otros países industrializados o difiere de ella, conviene hacer uso de los trabajos de la Comisión Europea y la OCDE a que ya se ha aludido en el apartado II (Eurydice, 1999; OECD, 2000), que contienen datos comparativos referidos a 1997 ó 1997-98. Pero, antes de pasar a describir las becas y los préstamos en los países con los que se suele comparar al nuestro, no está de más caracterizar de modo muy sintético la posición española respecto al conjunto, abundando en lo ya indicado en el apartado II.

Entre los países de la Unión Europea (UE) y los tres miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), que el citado trabajo de la Comisión también estudia, se distinguen dos grandes grupos: los que dedican a las ayudas financieras públicas una proporción de su PIB superior al valor medio europeo (ocho en total: Irlanda, los cinco países nórdicos, Países Bajos y Reino Unido) y los que dedican una proporción inferior a dicho valor medio (los diez restantes); España figura en este segundo grupo en uno de los últimos lugares, por encima únicamente de Grecia e Italia.

Asimismo, en otra magnitud relacionada con la anterior, la proporción de las ayudas respecto al total del gasto público en ES, cabe diferenciar en la UE-AELC dos grupos de países, según se sitúen por encima (diez de ellos) o por debajo (los ocho restantes) del valor medio europeo; de nuevo España forma parte del segundo grupo, dentro del cual ocupa un puesto intermedio, aunque a un nivel muy inferior al del valor medio europeo: 7 y 17 por 100, respectivamente (Eurydice, 1999).

Al igual que en España, en muchos países industrializados existen, aparte de las becas y los préstamos, variadas ayudas públicas, tales como las bonificacio-

nes de los precios de manutención y alojamiento, los beneficios fiscales, las ayudas a las familias, etcétera, que en principio, no se hacen depender de la renta del estudiante o de su familia, con lo que su potencial redistributivo es menor. No hay lugar para entrar aquí a considerarlas, salvo para dejar constancia de que pueden llegar a ser muy cuantiosas (p.ej. en Alemania o Francia) y que se presentan combinadas de distinta manera según los países, constituyendo además un componente que hay que tener en cuenta a la hora de evaluar el conjunto de las ayudas en cualquier país (Eurydice, 1999: capítulos 1, 3 y 4).

Las ayudas en efectivo a los estudiantes en la UE-AELC, pueden representarse como un *continuum* en uno de cuyos extremos cabría situar los sistemas que sólo ofrecen becas y en el otro los que sólo ofrecen préstamos, con diversas posiciones intermedias. La distribución resultante se presenta en el esquema 1.

Puede apreciarse que en Austria, la comunidad flamenca de Bélgica, Grecia, Irlanda y Portugal tales ayudas toman únicamente la forma de becas. Algo parecido ocurre en la comunidad francesa de Bélgica, Francia e Italia, donde, como en España, es abrumador el predominio de

ESQUEMA 1

Sólo Becas	Básicamente Becas Préstamos separados (< 1 por 100)	Becas y préstamos combinados	Sólo préstamos
A,Bnl,G,IRL,P	Bfr,E,F,I	DK,D,FIN,L,NL, Li, NO, RU	IS

A=Austria; Bfr=Comunidad francesa de Bélgica; Bnl=Comunidad flamenca id.; D=Alemania; DK=Dinamarca; E=España; F=Francia; FIN=Finlandia; G=Grecia; I=Italia; IRL=Irlanda; IS=Islandia; L=Luxemburgo; Li=Liechtenstein; NL= Países Bajos; NO = Noruega; P=Portugal; RU=Reino Unido.

Fuente: Eurydice (1999, pág. 54). Pese a que en el esquema original España figura en la primera columna, aquí se ha optado por incluirla en la segunda, por lo indicado en IV.1. Asimismo, se ha prescindido de una subdivisión, algo confusa, que aparecía en la tercera columna.

las becas, siendo los préstamos una opción casi anecdótica, ya que sus beneficiarios no superan el 1 por 100 del total de quienes gozan de ayudas. No obstante, aun cuando no puede decirse que en muchos de estos países los préstamos hayan pasado a formar parte del acervo de ayudas, lo cierto es que tampoco han faltado allí en los últimos años proyectos, e incluso experimentos, con miras a su introducción más o menos generalizada; así ha ocurrido, además de en España, en Austria, Bélgica, Francia, Grecia, Irlanda o Portugal.

Como norma, donde existen los préstamos éstos se combinan con becas (en diversas proporciones), como sucede en Alemania, Dinamarca, Finlandia, Liechtenstein, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos y Suecia: en tales países, sólo los beneficiarios de las becas tienen el derecho (que pueden no ejercitar) de acceder a los préstamos para complementar el importe de aquéllas; en Alemania, no obstante, quienes aspiren a una ayuda financiera están obligados a aceptar ambas modalidades, beca y préstamo, en similares proporciones. En el Reino Unido los préstamos, inicialmente combinados con las becas, han ido ganado terreno a costa de estas últimas (las tradicionales *maintenance grants*), cuya desaparición definitiva está prevista para el año 2000, aunque el propio Ministro de Educación acaba de anunciar la creación de nuevas variedades de becas, llamadas *opportunity bursaries* (Blunkett, 2000). En Islandia sólo hay préstamos.

En el ámbito de la OCDE, y en lo que concierne a las alternativas becas, préstamos o ambos, Hungría, Polonia y la República Checa se alinean con los otros países europeos que cuentan sólo o predominantemente con

becas, mientras que Australia, Canadá, Estados Unidos, México, Nueva Zelanda y Suiza combinan becas y préstamos en distinta medida (OECD, 2000).

En la UE-AELC, la existencia de «becas de tasas» y su inclusión o no como parte de las ayudas por becas dependen del modelo de financiación del coste de la ES imperante en cada país, es decir, según que el Estado asuma la totalidad de dicho coste o que quepa una aportación privada de mayor o menor cuantía en forma de tasas de matrícula. Así, en Alemania (más exactamente, en 14 de sus 16 *Länder*), Austria, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Noruega y Suecia, al no existir tasas de matrícula a cargo del usuario, la cuestión apenas si se ha planteado hasta el presente.

Por el contrario, en Bélgica, Francia, Italia y Portugal, el panorama es parecido al español, dado que los beneficiarios de una beca también disfrutan automáticamente de una subvención o «beca de tasas». Más singular es el caso de Irlanda, donde, al sufragar el Estado el importe de las matrículas de la gran mayoría de los estudiantes, la casi generalidad de los mismos goza de una «beca de tasas». En el Reino Unido, las ayudas con destino al pago de las relativamente elevadas tasas que allí existen se conceden vía un sistema de exención total o parcial de éstas, según la renta familiar. Con carácter general, puede afirmarse que, con algunos matices, en la UE-AELC y en el resto de la OCDE las ayudas en efectivo financian principalmente no tanto las tasas como, sobre todo, los demás gastos (manutención, alojamiento, etc.) en que los estudiantes incurren.

La concesión de estas ayudas responde asimismo en la práctica totalidad de la UE-AELC a cri-

terios académicos y económicos. En cuanto a los primeros, relacionan el logro o la renovación de la beca o de la beca+préstamo con el éxito en los estudios o la finalización de la correspondiente carrera en un período determinado. En cuanto a los segundos, todos los países —con pocas excepciones— fijan criterios ligados a la renta (familiar o individual) para asignar las becas o los préstamos con un propósito redistributivo. Las excepciones mentadas son Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido, donde el acceso a los préstamos puede ser independiente de la renta.

La tasa de cobertura de esas ayudas permite nuevamente distinguir en la UE-AELC dos grupos (cuadro n.º 3). Por un lado, el que forman los cinco países nórdicos, junto con Irlanda, Países Bajos y Reino Unido, en los que las ayudas, sean becas o préstamos, están concebidas para ser asignadas a una gran mayoría de los estudiantes de ES, y suponen porcentajes muy por encima de las medias de la UE («valor europeo»: 29 por 100 de becarios y 12 por 100 de beneficiarios de un préstamo). Valgan los ejemplos de Dinamarca, Finlandia, Suecia o Irlanda, con mayoría de alumnos becados. Dejando aparte el último caso, se observa que el grupo coincide con el de los países donde los préstamos constituyen una parte sustancial de las ayudas, que son, a su vez, los países que consideran a los estudiantes de ES como financieramente autónomos.

El otro grupo está formado por los que ofrecen sólo o fundamentalmente becas y que, al menos en teoría, tratan de concentrar esa modalidad de ayuda en una parte de los estudiantes de ES, de preferencia en los procedentes de familias económicamente modestas. La tasa de cobertura suele ser aquí inferior al 25 por

CUADRO N.º 3

**BECAS Y PRÉSTAMOS EN EUROPA
1995-1996**

	PORCENTAJE PERCEPTORES		CUANTÍA AYUDAS (ECUS)	
	Becas	Préstamos	Becas	Préstamos
Reino Unido	96	59	1.934	1.733
Dinamarca	91	41	3.064	1.450
Suecia.....	78	58	1.413	3.856
Países Bajos.....	78	12	2.023	2.124
Noruega	66	68	1.741	4.479
Finlandia	66	28	2.575	1.988
Irlanda.....	58	—	2.934	-
Francia	21	—	2.067	1.310
Bélgica (fr)	19	—	853	1.211
Bélgica (fl).....	19	—	1.209	—
Alemania.....	16	16	1.645	1.645
Portugal	16	—	1.398	—
ESPAÑA	14	—	1.395	—
Austria	14	—	3.397	—
Grecia.....	3	—	1.787	—
Italia	3	—	2.334	—
Islandia	—	57	—	5.481
Luxemburgo	—	—	1.849	5.072
Media UE	41	—	2.056	2.265
Media ponderada	29	12	1.933	1.978

Fuente: EURYDICE (1999), y elaboración propia.

100, aunque en el seno de esta categoría se registren notables variaciones, que van desde el 3 por 100 de Grecia o Italia hasta el 21 por 100 de Francia, pasando por el 14 por 100 de España (porcentaje este último que no incluye a quienes sólo reciben «becas de tasas»). En este grupo, sin embargo, parecen darse también, como en nuestro país, algunas de las dificultades que impiden que las becas lleguen efectivamente a muchos de sus supuestos destinatarios, los jóvenes menos adinerados, por similares motivos de fraude en la renta declarada al solicitar su concesión (Eurydice, 1999).

En cuanto al gasto por becario o por estudiante perceptor de ayuda, se da una tipología similar a la indicada para la tasa de cobertura, distinguiéndose una

vez más dos grupos de países (cuadro n.º 3). En los que disponen de becas+préstamos, los niveles de las ayudas son, respecto a las medias del conjunto de la Unión («valor europeo»: 1.933 por beca y 1.978 por préstamo en ecus), mucho más elevados como norma que en los países que sólo ofrecen becas, como ilustran los ejemplos de Dinamarca, Finlandia, Suecia y Países Bajos, por una parte, y Austria, Grecia, Italia o España, por otra. Es notorio que en el interior de su propio grupo, la posición de España se sitúa muy en retaguardia.

V. CONCLUSIONES

1. Tanto el gasto público por alumno de nivel universitario co-

mo el porcentaje que representan las ayudas a los estudiantes sobre el gasto público en ES y sobre el PIB, son en España muy inferiores a los valores medios de la UE o de la OCDE, lo que pone de relieve una relativa insuficiencia de los recursos públicos destinados a la ES en comparación con los países con los que se aspira a competir.

2. La estructura de las fuentes de financiación universitaria responde en España a un modelo mixto, con fondos públicos (en mucha mayor medida) y fondos privados vía tasas. Sin perjuicio de que hay países industrializados en los que la aportación privada es casi inexistente (por más que deba tenerse en cuenta que se trata de países en los que, como norma, tanto el gasto público como los ingresos por impuestos

se sitúan en las cotas más altas de la UE y de la OCDE), muchos otros poseen, como España, modelos mixtos (o gravitan hacia ellos) en los que la aportación privada a los costes de la ES suele oscilar como máximo entre el 20 y el 30 por 100.

3. En el supuesto de que en España se decidiera pasar, con la gradualidad necesaria, del 17 por 100 actual a un 25 por 100 aproximadamente de financiación privada, se requerirían reformas drásticas de la política de ayudas a los estudiantes. El incremento de las tasas hasta llegar a ese tope máximo del 25 por 100 no se debería llevar a cabo sin un refuerzo simultáneo de los programas de ayudas, aumentando la cuantía media de las becas, ampliando su tasa de cobertura e introduciendo, complementariamente, un programa experimental de préstamos-renta.

4. En aras de una mayor eficiencia, las subvenciones públicas a los centros de ES, que —como en todo el mundo— habrían de seguir teniendo un papel preponderante, deberían asignarse a través de los mecanismos analizados en el apartado III de este artículo. Dichos mecanismos incluirían una «fórmula» para la subvención básica, contratos-programa para incentivar el logro de determinados resultados evaluables, una partida específica para gastos de inversión y un conjunto de programas competitivos para estimular la excelencia.

5. El aludido refuerzo de las ayudas al estudio pasaría, asimismo, por subsanar las otras carencias apuntadas en el apartado IV en cuanto a la aplicación de los criterios académico y económico en la concesión de aquéllas, y a la mejora del sistema de información de los potenciales becarios. Como ya se indicó, al esquema de ayudas deberían in-

corporarse paulatinamente los préstamos (existentes en la mayoría de los países industrializados), aunque sólo en la modalidad de préstamos-renta, que ha mostrado ser más eficiente y equitativa que la constituida por los préstamos convencionales.

Las conclusiones, pues, de este trabajo no son muy diferentes de las que se enunciaban en los repetidos informes de 1995 y 2000 en cuanto a la financiación de la ES, que en gran medida pueden seguirse considerando válidas. El paso del tiempo hace aún más urgente, si cabe, la adopción de modelos de financiación que, al tiempo que garanticen la suficiencia y la equidad del sistema universitario, potencien su eficiencia.

NOTAS

(1) Los datos hasta 1995 aparecen en SAN SEGUNDO (1999). Las cifras para 1997 se han elaborado a partir de los datos de gasto liquidado que elabora el MEC.

(2) Véase en HANSEN (1989) una descripción detallada del modelo norteamericano, y en DÍAZ MALLEDO y MORENO BECERRA (1998) un análisis de prácticas recientes en diversos países.

(3) La documentación elaborada para el Informe Dearing (NCIHE, 1997) recopila la evidencia existente acerca de los efectos externos sobre I+D y crecimiento económico.

(4) En SAN SEGUNDO y VAQUERO (1998) se presentan indicadores de rendimiento económico de la ES en los países de la OCDE.

(5) Numerosos estudios han analizado el impacto distributivo de la financiación pública de la enseñanza universitaria. Destacan los trabajos de HANSEN y WEISBROD (1969) para California, y los de PÉREZ ESPARRELLS (1999) y SÁNCHEZ CAMPILLO (1999) para España, entre otros.

(6) La experiencia del Reino Unido entre 1990 y 1998 proporciona un claro ejemplo de estos problemas (SAN SEGUNDO, 1999).

(7) Este porcentaje se llega a superar, aunque con carácter excepcional, en algunas universidades públicas de EE.UU. (JOHNSTONE, 1998).

(8) Además de las becas de carácter general, el repetido R.D. prevé la existencia de otras «de carácter especial», donde encajan las llamadas becas-colaboración, para facilitar la iniciación de los alumnos de último curso en las tareas investigadoras, y cuya po-

tenciación se persigue en alguna disposición reciente (O. 15/6/99, BOE 29/6/99).

BIBLIOGRAFÍA

- AFONSO CASADO, M. (1995), *Sector público y financiación de la educación superior: un análisis del sistema de becas en España*, tesis doctoral, Universidad de La Laguna.
- (1997), «Una década de gasto público en becas universitarias en España», *Revista de Educación*, n.º 313, págs. 325-338.
- ALDÁS, J., y URIEL, E. (1999), «Equidad y eficacia del sistema español de becas y ayudas al estudio», Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.
- BARR, N. (1998), *The Economics of the Welfare State*, Oxford University Press, tercera edición.
- BLUNKETT, D. (2000), «Reaching out to make society just», *The Times Higher Education Supplement*, 12 de mayo.
- BRICALL, J. (2000), *Universidad 2000*, CRUE, Madrid.
- BRUNNER, J. J. (1993), «Educación superior en América Latina durante la década de los ochenta: la economía política de los sistemas», en *Desafíos de la educación superior*, UDAPSO, págs. 11-57.
- CALERO MARTÍNEZ, J. (1996), *Financiación de la educación superior en España: sus implicaciones en el terreno de la equidad*, Fundación BBV, Bilbao.
- CHEVAILLIER, T. (1998), «Moving away from central planning: using contracts to steer higher education in France», *European Journal of Education*, 33 (1), págs. 65-76.
- CONSEJO DE UNIVERSIDADES (1995), «Informe sobre financiación de la Universidad», *Universidades*, VI, Madrid.
- DÍAZ MALLEDO, J. (1998), «Las ayudas financieras a los estudiantes de enseñanza superior: ¿la hora de los préstamos-renta?», *Cuadernos de Información Económica*, n.º 138, septiembre, págs. 83-88.
- DÍAZ MALLEDO, J., y MORENO BECERRA, J. L. (1998), «Financiación de la enseñanza superior en la OCDE: nuevos instrumentos de ayuda a los estudiantes», en *Hacienda Pública Española*, Monografías, páginas 65-76.
- EURYDICE (1999), *Questions clés de l'éducation. Vol 1. L'aide financière aux étudiants de l'enseignement supérieur en Europe. Tendances et débats*, Commission Européenne.
- GONZÁLEZ, M. J. (1999), *La Universidad del Siglo XXI. Libertad, competencia y calidad*. Monografía 7, Círculo de Empresarios, Madrid.
- HANSEN, J. (1989), «Cost-sharing in Higher Education: the United States experience», en WOODHALL, M. (ed.), *Financial Support for Students*, Kogan Page, Londres, págs. 45-66.
- HANSEN, W., y WEISBROD, B. (1969), «The distribution of costs and benefits of pu-

- blic higher education: the case of California», *Journal of Human Resources*, 2.
- HOTTA, S. (1998), «The funding of universities in Finland: towards goal-oriented government steering», *European Journal of Education*, 33 (1), págs. 55-64.
- JOHNES, G. (1993), *The economics of education*, Mac Millan.
- JOHNSTONE, D. B. (1996), «The «High Tuition-High Aid» model of public Higher Education finance: The case against», Buffalo University, State University of N.Y.at Buffalo, Nueva York.
- (1998), «Patterns of finance: Revolution, evolution, or more of the same?», *The Review of Higher Education*, primavera, volumen 21, n.º 3, págs. 245-255.
- JONGBLOED, B., y VOSSENSTEYN, J. (1999), «Performance based research funding», *Cheps, Higher Education Policy Studies*, número 324.
- KOELMAN, J. (1998), «The funding of universities in the Netherlands: Developments and trends», *Higher Education*, 35, páginas 127-141.
- LAYZELL, D. (1998), «Linking performance to funding outcomes for public institutions of Higher Education: the U.S. experience», *European Journal of Education*, 33 (1), págs.103-112.
- MARTIN, C. et al. (2000), *Capital humano y bienestar económico. La necesaria apuesta de España por la educación de calidad*, Círculo de Empresarios, Madrid.
- MORA, J.-G. (1996), «Equidad en el acceso a la educación superior: ¿Para quién son las becas?», *Revista de Educación*, número 309, págs. 239-259.
- MORA, J.-G., y VILLARREAL, E. (1995), «New financial relationships between the administration and universities: the Valencian case», *Higher Education Management*, 7 (3).
- NCIHE (1997), *Higher Education in the learning society* (Dearing Committee), varios volúmenes.
- OECD (1990), *Financing Higher Education: Current Patterns*, OCDE, París.
- (2000), *Education at a glance*, OCDE, París.
- PÉREZ ESPARRELLS, C. (1999), «La equidad en la educación. Una aproximación al impacto redistributivo del sector público en la educación en España», en VENTURA J. (coord.), *Perspectivas económicas de la educación*, Barcelona.
- PREDDEY, G. (1996), *New Zealand model: public funds allocation to universities*, Ministry of Education, Wellington.
- SAN SEGUNDO, M. J. (1997), «Decentralisation and diversification in Spain», *Higher Education Management*, vol. 9 (3), páginas 105-123.
- (1998), «Igualdad de oportunidades educativas», *Ekonomiaz*, 40, págs. 83-103.
- (1999), «Financiación de la enseñanza universitaria: el papel de los precios a la luz de la experiencia internacional reciente», *Revista de Educación*, 318, páginas 71-87.
- SAN SEGUNDO, M. J., y VAQUERO, A. (1998), «Indicadores de resultados de las universidades», *Hacienda Pública Española*, Monografías, págs. 139-156.
- SANCHEZ CAMPILLO, J. (1999), «Equidad e igualdad de oportunidades en la financiación de la Enseñanza Superior en España», en VENTURA, J. (coord.), cit. *Perspectivas económicas de la educación*, páginas 121-151.
- TURNER, D. A. (1997), «Formula funding in Higher Education: Neither centralized nor decentralized», en *Reforms in Higher Education*, Watson, K. (comp), Cassell.
- WILLIAMS, G. (1992), «British Higher Education in the World League», *Oxford Review of Economic Policy*, 8 (2), páginas146-158.

Resumen

En este artículo se compara la realidad española en cuanto a la financiación de la enseñanza superior con la de otros países industrializados. La comparación engloba una breve referencia a los diversos niveles de gasto en enseñanza superior y al papel que desempeñan los fondos públicos y los privados (en particular, las tasas), así como un análisis detallado de los mecanismos de asignación de las subvenciones públicas a los centros universitarios y de las modalidades de ayudas públicas a los estudiantes, en concreto, becas y préstamos. Las conclusiones sugieren algunos cambios para avanzar hacia la suficiencia del sistema español de enseñanza superior y mejorar su eficiencia y equidad.

Palabras clave: educación superior, financiación, subvenciones, becas y préstamos.

Abstract

In this article we compare the Spanish situation with that of other industrialized countries as regards the funding of higher education. The comparison includes a brief reference to the levels of spending in higher education and the role played by public and private funds (fees, in particular), as well as a detailed analysis of the mechanisms of allocation of public subsidies to universities and the different types of state aid for several students, namely grants and loans. The conclusions suggest some changes that could help to upgrade the Spanish higher education system and enhance its level of efficiency and fairness.

Key words: higher education, funding, subsidies, grants and loans.

JEL classification: I220.