

La financiación de la Universidad que deseamos

FRANCISCO MICHAVILA* Y JORGE MARTÍNEZ**

RESUMEN

Nuevas demandas sociales de servicios universitarios, unidas a la importancia clave que las instituciones de la Unión Europea están concediendo a la Universidad en el proceso de construcción de "la Europa del Conocimiento", están impulsando en España y otros países de nuestro entorno reformas estructurales de la educación superior. Orientadas hacia la consecución de mayor autonomía y responsabilidad de las universidades y mejor ajuste con los mercados de trabajo, así como también hacia la eliminación de las barreras para la movilidad internacional de estudiantes, profesores e investigadores, las reformas exigen la introducción de nuevos modelos de financiación. En este artículo se presentan algunas propuestas acerca de los principios, los objetivos y los instrumentos que pueden satisfacer las necesidades de financiación de la Universidad que se proyecta hacia el siglo XXI, en la que la evaluación continuada de los resultados se convertirá en criterio fundamental de apoyo y promoción.

integración regional y la facilidad para la movilidad de individuos entre regiones han provocado que las universidades ya no sólo miren a su entorno inmediato para ofrecer sus servicios de formación e investigación, sino que amplíen sus horizontes a través de la internacionalización de la educación superior.

Estos cambios de la demanda de formación superior han motivado que las universidades hayan ido poco a poco adaptando sus ofertas de servicios. En el caso español, muchas instituciones, según su organización y estructura, han podido dar una respuesta más ágil; otras, por su parte, se enfrentan a circunstancias que las obligan a llevar a cabo iniciativas de reforma de mayor calado y de respuesta más lenta, tal como ocurre en universidades de gran tamaño y mayor antigüedad.

En la actualidad, el funcionamiento tradicional de las universidades no responde a las nuevas demandas: las metodologías y los métodos, los espacios o la planificación de horarios son aspectos que ya no se definen de igual manera que hace unas décadas y que implican, en oposición a la tradición, el establecimiento de dinámicas más flexibles y creativas. A pesar del comportamiento de las tasas de natalidad, que ralentizaron el crecimiento demográfico y han provocado un cambio en la pirámide de edades de la sociedad española, la demanda ha incursionado en otros ámbitos hasta entonces poco explorados por las universidades y por los profesionales. Así, muchos profesionales no terminan su andadura por la Universidad una vez que cumplen con un plan de estudios conducente a la obtención de un título, sino que vuelven a las instituciones en búsqueda de nuevos servicios de formación o investigación. De igual manera, otros

1. LA UNIVERSIDAD QUE DESEAMOS

Es indiscutible que las demandas sociales han cambiado respecto a los servicios esperados de la enseñanza superior. El comportamiento demográfico y el desarrollo de las sociedades han dado un marcado giro a las demandas educativas. De igual manera, el avance tecnológico, las tendencias de

* Director de la Cátedra UNESCO de Gestión y Política Universitaria de la Universidad Politécnica de Madrid (secretaria@gampi.upm.es).

** Subdirector de la Cátedra UNESCO de Gestión y Política Universitaria de la Universidad Politécnica de Madrid.

grupos de población han empezado a demandar servicios universitarios, hasta el punto que algunas instituciones han creado las llamadas Universidades de Mayores, enfocadas a un sector de población que en otros tiempos miraba la educación superior como algo distante y propio de los jóvenes.

Por su parte, los agentes sociales y productivos han intensificado sus relaciones con las instituciones de educación superior, demandando diversos servicios de formación y de investigación y desarrollo. Los cursos de formación diseñados "a la carta" para algunos sectores productivos, los servicios de asesoría o consultoría, el desarrollo de tecnología y la investigación aplicada son servicios que han visto incrementada su demanda, provocando que las universidades potencien un mayor y mejor uso de sus recursos humanos y materiales.

Esta situación no ha pasado desapercibida a las instituciones europeas, como puede apreciarse en las Comunicaciones de la Comisión de Comunidades Europeas, las cuales ofrecen una visión general de la Universidad que deseamos. Dichas Comunicaciones han sido generadas a partir del Consejo Europeo de Lisboa (2000), que estableció para Europa el gran objetivo europeo de "convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social"¹.

Este Consejo instó a promover la participación de todos los sectores en el cumplimiento de este fin, siendo la Universidad uno de los principales agentes, dada su actividad y su influencia en el desarrollo de las regiones a través de su doble función de docencia e investigación y, además, de la creciente vinculación con su entorno. Así empieza a definirse el papel de las universidades en la Europa del Conocimiento².

Desde esta perspectiva, la importancia de la implicación de las universidades en el gran objetivo del Consejo Europeo de Lisboa se justifica por su participación creciente y casi hegemónica en la formación de profesionales que impulsan la productividad de sus regiones. En cuanto a la función investigadora, la proporción de esta actividad rea-

¹ Véanse las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa (2000) (www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm).

² Al respecto véase la Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas *El papel de las universidades en la Europa del Conocimiento* (2003).

lizada en el marco de las universidades es muy alta. En España, según datos del Instituto Nacional de Estadística, las instituciones de enseñanza superior participan con el 38 por cien del personal en equivalencia a jornada completa dedicado a actividades de investigación y desarrollo (I+D), frente al 43 por cien con que participan las empresas; por lo que hace al número de investigadores, las proporciones de ambos sectores son 49 por cien (enseñanza superior) y 32 por cien (empresas); además, el gasto interno dedicado a actividades de I+D en España se distribuye, según su sector de ejecución, del siguiente modo: 17 por cien la administración pública, 29 por cien las instituciones de enseñanza superior, y 53,8 por cien las empresas. En términos del Producto Interior Bruto (PIB), el gasto interno ejecutado por las instituciones de enseñanza superior alcanza el 0,33 por cien³.

Adicionalmente, más allá de sus dos principales funciones, las universidades han desarrollado un papel relevante al convertirse en referente moral y de liderazgo social para mejorar la convivencia dentro de los valores aceptados en su comunidad. De forma clara e inexcusable, las universidades han de reforzar este rol para el impulso de una "ciudadanía" europea, fortaleciendo el conocimiento de la historia y las instituciones europeas.

Para que las universidades puedan llevar a cabo la tarea que se espera de ellas en el cumplimiento del objetivo de Lisboa, deben emprender acciones encaminadas a afianzar determinados aspectos de su estructura organizativa, sus tareas, sus funciones y su manera de desempeñarlas. Así lo establece otra Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas de 2006, referida a una agenda de modernización que detalla los aspectos en los que tienen que trabajar las universidades y los Estados para posicionar a las instituciones de educación superior en una situación en la que desarrollen todo su potencial⁴. Estos aspectos son los siguientes:

1. *Eliminar las barreras que rodean a las universidades europeas.* En este sentido se hace hincapié en la necesidad de valorar la movilidad como un medio para enriquecer los estudios y la progresión de la profesión del personal docente y de los investigadores, por lo que debiera trabajarse en la

³ Cifras calculadas a partir de los datos recogidos en www.inebase.es (Estadística sobre actividades de I+D).

⁴ Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas *Cumplir la agenda de modernización para las universidades: educación, investigación e innovación* (2006).

eliminación de todos los obstáculos a esta movilidad y en la implantación de mecanismos e incentivos que la favorezcan.

2. *Garantizar que las universidades sean realmente autónomas y responsables.* Las universidades deben responder de forma responsable a lo que la sociedad espera de ellas. Por ello, el Estado y las administraciones educativas debieran establecer los marcos generales de actuación y de objetivos, facilitando a las universidades una autonomía más responsable, lo que las dotaría de capacidad para adaptarse y mejorar su respuesta, que puede ir desde la reforma de su gobernanza hasta la forma de organizarse y ofrecer sus servicios.

3. *Ofrecer incentivos para establecer asociaciones estructuradas con la comunidad empresarial.* La importancia de este aspecto radica en la mejora de la utilización y el aprovechamiento del conocimiento generado, que insta a las universidades a establecer como aspecto estratégico y prioritario su vinculación con el entorno productivo, de tal manera que su influencia en la economía sea más potente a través de su propia actividad y de su apoyo a los agentes productivos.

4. *Proporcionar la combinación adecuada de capacidades y competencias para el mercado de trabajo.* Se trata de reducir las diferencias entre la formación recibida por los profesionales en el seno de las universidades y las demandas del mercado laboral, mejorando la empleabilidad de los titulados universitarios, e incidir asimismo en otros aspectos de la formación, como el carácter emprendedor de la población universitaria y la formación a lo largo de la vida. En este aspecto la cuestión no se circunscribe a una revisión de los contenidos de la oferta formativa, sino también de las metodologías docentes, determinantes en la forma de potenciar el aprendizaje y en el desarrollo de aptitudes y actitudes.

5. *Reducir la brecha de financiación y mejorar la eficacia de la financiación de la educación y la investigación.* En este apartado destaca la importancia de aumentar la financiación de las universidades europeas respecto a otros sistemas de educación superior que son referencia para el europeo, tras el convencimiento de los rendimientos que la inversión en educación e investigación produce a la sociedad, e introduciendo mecanismos de eficacia y eficiencia en el sistema. En palabras de dicha Comunicación, "las universidades deben financiarse más por lo que hacen que por lo que son, centrandolo más la financiación en los resultados perti-

nentes que en los insumos, y adaptándola a la diversidad de perfiles institucionales". En el Consejo Europeo de Barcelona⁵ se impuso un doble objetivo en materia de financiación: que en el año 2010 el gasto global en I+D alcance el 3 por cien del PIB y que dos terceras partes de este gasto proengan del sector privado.

6. *Aumentar la interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad.* Este aumento supone un cambio de perspectiva mediante la que se estructuran y organizan los estudios y la actividad investigadora de las universidades. Pretende que se aprovechen los avances en los diversos campos de la investigación, orientando la organización de los contenidos y las estructuras de enseñanza más hacia los ámbitos comunes de investigación que hacia las diferentes disciplinas académicas, como tradicionalmente se ha venido realizando.

7. *Activar el conocimiento mediante la interacción con la sociedad.* Se trata de potenciar el uso de los conocimientos por parte de la sociedad, de modo que ésta comparta los resultados que obtienen las universidades a través de sus actividades formativas y de investigación; este no es sino un principio básico del que parten las teorías ligadas a la sociedad del conocimiento.

8. *Recompensar la excelencia al más alto nivel.* La excelencia de los estudios y la investigación realizada en las instituciones de educación superior europeas se traduce en un mayor atractivo respecto a otras regiones del mundo. Con la creciente competencia entre los sistemas universitarios por atraer a los mejores estudiantes e investigadores, las universidades europeas –y las españolas de forma particular– deben reforzar los aspectos que las pueden hacer atractivas de cara a unos y otros, ofreciendo incentivos y dotando de condiciones de certidumbre y desarrollo profesional, entre otros estímulos, a los miembros de la comunidad universitaria internacional. La búsqueda de esta excelencia es una responsabilidad que las universidades comparten con los Estados y las administraciones educativas, pues incluye desde la revisión de la estructura de estudios, hasta la oferta y los incentivos institucionales para la excelencia.

9. *Hacer el Espacio Europeo de la Educación Superior y el Espacio Europeo de la Investigación más visibles y atractivos para el resto del mundo.*

⁵ Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas *Invertir eficazmente en educación y formación: un imperativo para Europa* (2002).

Este aspecto supone abrir dichos espacios al resto del mundo, es decir, fortalecerlos desde una perspectiva europea para facilitar y potenciar el intercambio con sistemas de países fuera del ámbito europeo, y hacer de Europa un sitio realmente atractivo para dichos países que, apoyados de las redes, la cooperación y la movilidad, incidan en la mejora de los resultados académicos e investigadores de los sistemas europeos.

Estas grandes áreas de modernización de las universidades europeas se han sumado a las que ya se enfrentaban las instituciones propias de cada Estado europeo. Las universidades españolas, a diferencia de otros sistemas europeos, llevan varios años dedicadas a su modernización, pues el propio desarrollo económico y social de España en décadas recientes ha generado cambios drásticos en las demandas a sus universidades, que han ido adaptando poco a poco su respuesta. La incorporación de la tecnología en los procesos formativos, la ineludible evaluación de la calidad y los resultados de la actividad universitaria, el crecimiento del número de instituciones de educación superior –públicas y privadas–, la escasez de recursos para su financiación y el aumento de una adecuada rendición de cuentas, representan algunos de los aspectos que ya formaban parte del proceso de modernización de las universidades españolas.

El proceso de reforma de las instituciones de educación superior españolas también implica, evidentemente, una transformación en su financiación. Así ha quedado patente en la Comunicación 152 de la Comisión de las Comunidades Europeas en la que se establecen tres prioridades de cara a la modernización de las universidades: la capacidad de atracción de las universidades europeas, la gobernanza de dichas instituciones educativas, y la financiación (más y mejores inversiones)⁶.

En esta Comunicación se admite la insuficiencia de los recursos destinados a la investigación y a la enseñanza superior tras compararlos con los que dedican otros países que se establecen como referencia en ambos ámbitos de actividad. En el caso de la investigación, el gasto de los países que integran la Unión Europea representa el 1,9 por cien del PIB, mientras que en los Estados Unidos, Japón y Corea del Sur se destina casi el 3 por cien. En cuanto a la enseñanza superior, la media europea

⁶ Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas *Movilizar el capital intelectual de Europa: crear las condiciones necesarias para que las universidades puedan contribuir plenamente a las estrategias de Lisboa* (2005).

se sitúa en 1,1 por cien del PIB, muy por debajo de la de países como Canadá (2,5 por cien), los Estados Unidos (2,7 por cien) y Corea del Sur (2,7 por cien). Para igualar la inversión que hacen los Estados Unidos, Europa tendría que destinar en lo sucesivo 150.000 millones de euros suplementarios a la educación superior.

En resumen, contar con una Universidad española competitiva, que colabore en la consecución de los objetivos europeos y en las aspiraciones del propio sistema español, de reconocida calidad, vinculada con su entorno, con orientación internacional, ágil y flexible, que forme a profesionales capaces de competir en otros entornos profesionales, que realice investigación puntera internacionalmente y que forme ciudadanos capaces de convivir dentro de los valores democráticos, requerirá de un nuevo sistema de financiación suficiente, equitativo y eficiente.

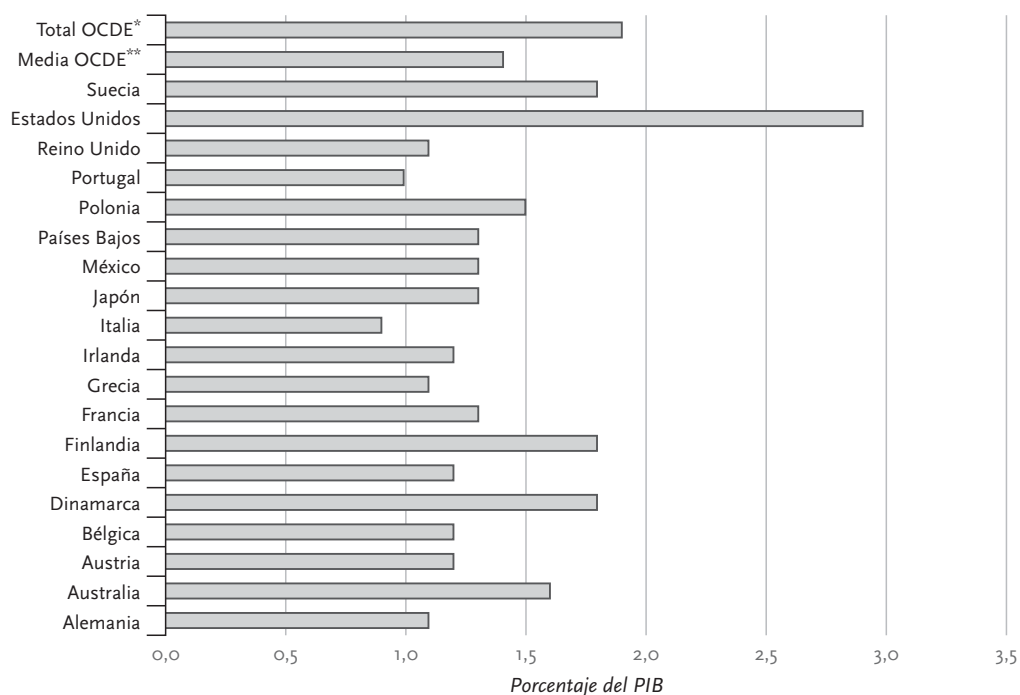
2. TENDENCIAS DE LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Según Sanyal y Martin (2005: 3), seis factores influyen en las tendencias de la financiación de la educación superior: (1) la expansión masiva de la educación superior, (2) la incapacidad del Estado para financiar dicha expansión masiva y (3) la consiguiente aparición del sector privado, base de la distribución de costes con padres y estudiantes, (4) la demanda pública de rendición de cuentas y de una buena relación calidad-precio, (5) la aparición de proveedores extranjeros a través del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y, finalmente, (6) la necesidad de ajustar la financiación del Estado para reducir la creciente disparidad.

En el período comprendido entre los años 1994 y 2005, la demanda de educación superior ha presentado un incremento en casi todos los sistemas universitarios. En el caso español, de acuerdo con los datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el índice de variación entre estos dos años se sitúa en 97 (tomando como base 1994 = 100). España es el único país miembro de la OCDE que presentó este comportamiento descendente, aunque, comparativamente con el resto de los niveles educativos, la variación es muy baja (los estudiantes de educación no superior registran un índice de 79).

GRÁFICO 1

GASTO EN INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR COMO PORCENTAJE DEL PIB [2004] (SELECCIÓN DE PAÍSES)



* Media ponderada.

** Media no ponderada (no tiene en cuenta el tamaño absoluto del sistema educativo en cada país).

Fuente: OECD (2007).

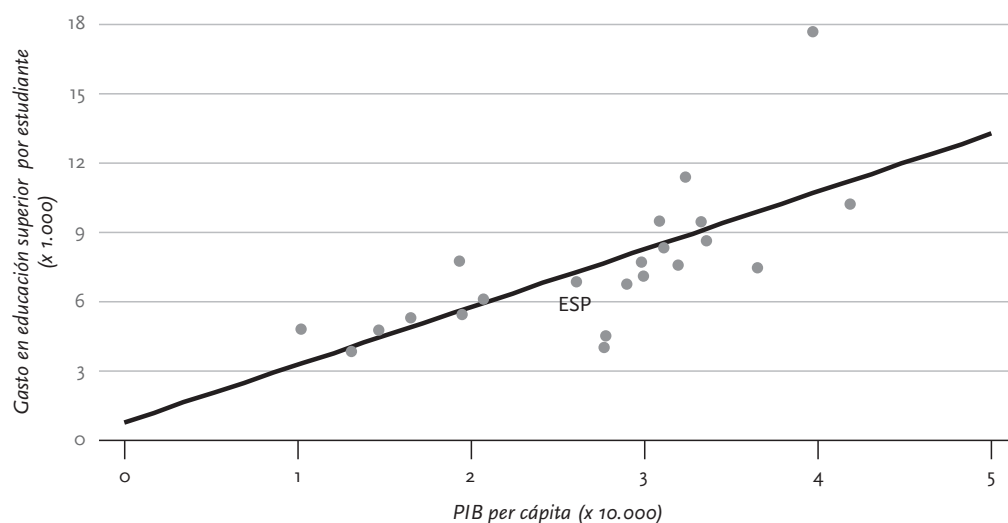
Otro rasgo fundamental que debe tenerse en cuenta en el análisis del estado de la financiación de la educación superior en Europa es la titularidad de las instituciones y la proporción de los estudiantes matriculados en ellas. En la mayoría de los países europeos, las instituciones de enseñanza superior de carácter público concentran una mayor proporción de estudiantes matriculados. En otros casos, las instituciones concertadas –privadas con recursos públicos– concentran otra parte sustancial de los estudiantes (en países como el Reino Unido y los Países Bajos llegan al 100 por cien). Los casos en los que la proporción de estudiantes en universidades de titularidad privada es significativa sólo se presentan de forma excepcional. En España, el 91 por cien de los estudiantes universitarios están matriculados en instituciones públicas, mientras que tan sólo el 9 por cien lo están en universidades privadas o de la Iglesia.

La suficiencia de los recursos que en la actualidad se dedican a las universidades se cuestiona a partir de los datos estadísticos disponibles. Como se aprecia en el gráfico 1, en términos del esfuerzo que realizan los países en educación superior (medido como proporción del gasto en relación con el PIB) existe un desequilibrio importante entre los países integrantes de la OCDE.

Mientras países como los Estados Unidos dedican casi el 3 por cien del PIB al gasto en instituciones de educación superior, otros, como Italia, no llegan al 1 por cien. España se encuentra por debajo de la media y del total de la OCDE, pues sólo alcanza el 1,2 por cien, en tanto que los datos correspondientes a la OCDE se sitúan en 1,4 por cien (media) y 1,9 por cien (total). Del ámbito europeo destaca el esfuerzo que realizan los países nórdicos, en especial Suecia y Finlandia, con el 1,8 por cien, mientras que en otras

GRÁFICO 2

GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN SUPERIOR POR ESTUDIANTE Y PIB PER CÁPITA [2004]
(DÓLARES EN PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO)



Fuente: OECD (2007).

regiones sobresalen Corea (2,3 por cien) y Australia (1,6 por cien).

Si se cruzan los datos de los países miembros de la OCDE respecto al gasto público en educación superior por estudiante y el PIB per cápita –ambos convertidos a dólares y corregidos por paridad de poder adquisitivo (PPA)–, y se traza la recta entre éstos, se observa cómo la posición española se ubica un poco por debajo de la recta que relaciona ambas variables. Por encima de dicha recta se encuentran los países que realizan un esfuerzo mayor en el gasto por estudiante; por una parte, aquellos que tienen un mayor PIB *per cápita* (Dinamarca, Australia, Austria y los Estados Unidos), y en el otro extremo, el país que, registrando un menor PIB per cápita que España, realiza un mayor esfuerzo de gasto público en educación superior por estudiante, Portugal, que se aproxima a los 8.000 dólares PPA. Sin embargo, centrando la atención en el comportamiento del gasto por estudiante en educación superior, el de España figura entre los más altos del entorno OCDE, sólo superado por Turquía.

Ciertamente, los sistemas de educación superior de los países integrantes de la OCDE muestran grandes diferencias, entre las que destacan la pre-

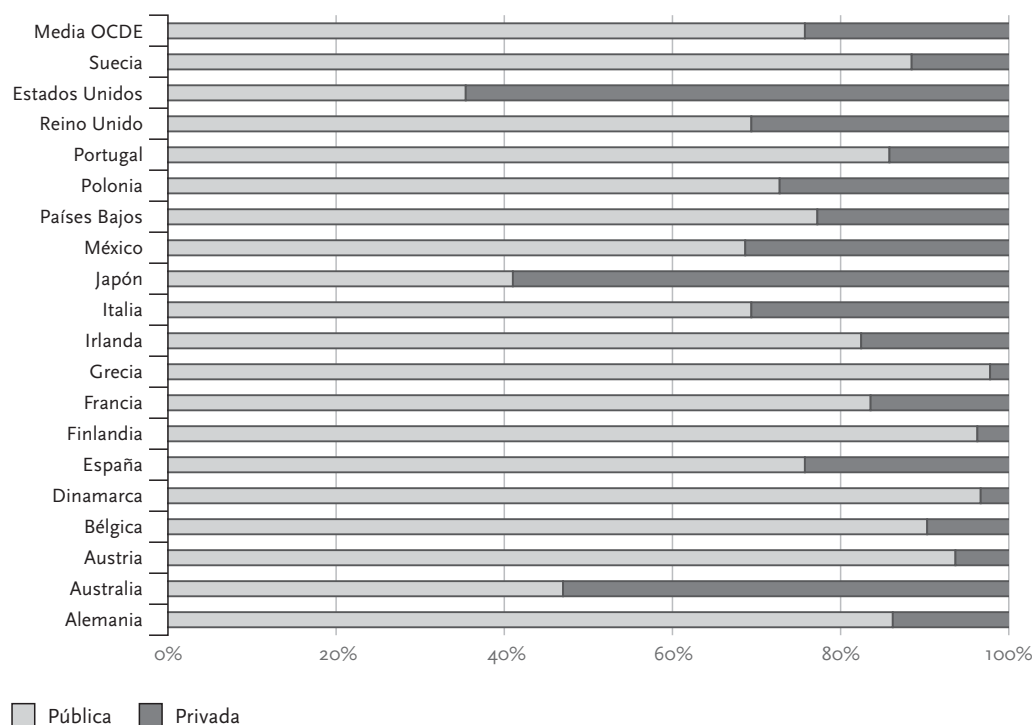
sencia de la titularidad pública en las instituciones de educación superior. En la mayoría de los países europeos, las universidades públicas gozan de una larga tradición y trayectoria histórica, y el Estado desempeña un papel muy importante en la provisión de los servicios de enseñanza superior.

Volviendo a la intensidad del gasto en educación superior, éste tiene diverso origen según la procedencia de los recursos. La media de la OCDE de la financiación con origen público asciende a 75,7 por cien en el año 2004. En el gráfico 3 se observa el comportamiento casi homogéneo de los países europeos, en los que la participación de los recursos de origen privado no rebasa el 30 por cien –excepto en los casos de Italia y Reino Unido– y la participación pública se sitúa en proporciones alrededor del 80 por cien. Australia, Japón y los Estados Unidos son los países que cuentan con una mayor participación de recursos de origen privado, mientras que Grecia, Finlandia y Dinamarca presentan una participación privada inferior al 5 por cien.

El gasto de origen privado proviene principalmente del esfuerzo que realizan las familias, y éste es mayor en países como los Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, Corea y México,

GRÁFICO 3

PROPORCIÓN DE GASTO PÚBLICO Y PRIVADO EN INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR [2004] (SELECCIÓN DE PAÍSES)



Fuente: OECD (2007).

los cuales, con la excepción de los países de Oceanía, presentan grandes proporciones de estudiantes matriculados en instituciones privadas. En Europa el mayor esfuerzo familiar se realiza en España y Polonia, donde alcanza 20,8 y 27,1 por cien, respectivamente.

Por otra parte, es importante considerar el monto que de la financiación se destina a las ayudas para el estudio, principalmente a través de las figuras de las becas y los préstamos financieros. En este apartado, la situación española dista mucho de la del resto de los países OCDE. En el contexto europeo sólo supera a Polonia, Portugal, Grecia y la República Checa, con un 0,08 por cien del PIB. Los países que destacan por su mayor aportación en becas y préstamos son Noruega, Suecia, Austria, los Países Bajos, Australia, Dinamarca, Nueva Zelanda y los Estados Unidos. Infiere en esta situación el coste que tiene la educación superior para las fami-

lias, pues en algunos de estos países las tasas de matrícula representan un gasto familiar considerable, aunque en otros no existe dicho coste y, aun así, el monto destinado a becas y préstamos es realmente alto. La tipología de las ayudas al estudio son determinantes en la eficacia del sistema; un modelo mixto basado en becas y préstamos puede incidir no sólo en dicha eficacia, sino también evitar hacerlo a costa de la equidad.

Esta descripción estadística del estado de la financiación de la educación superior en diversos sistemas universitarios sirve como argumento a favor de los planteamientos anteriormente esbozados sobre la urgencia de modernizar las universidades europeas. No es de extrañar que se tenga como referencia el sistema universitario norteamericano, toda vez que éste consta como el más potente y productivo del mundo. No sólo es el que más resultados de investigación produce, sino también el que

posee las instituciones universitarias mejor valoradas en diversos *ranking* que se realizan al respecto. Es, además, el sistema de la economía más poderosa y frente al cual Europa desea convertirse en competencia real. Pero el sistema de educación superior europeo, visto como conjunto, presenta no sólo carencias en los aspectos que se sugiere modernizar. Tiene ante sí también el reto de mitigar las enormes diferencias observables en los sistemas de cada uno de los Estados representados en el Consejo Europeo.

Es evidente que, ante esta situación, la educación superior en Europa no cumple con el criterio de suficiencia financiera que le permitiría convertirse en una opción real ante otros sistemas universitarios. Pero no sólo en este aspecto se encuentran debilidades que deben ser subsanadas: la equidad presenta carencias en el momento de garantizar la oportunidad de acceso a la enseñanza superior, a pesar de la existencia de sistemas eminentemente públicos con un coste directo muy bajo para las familias. Y es que en algunos sistemas, aunque predomine el componente público, las ayudas enfocadas a eliminar inequidades son insuficientes o ineficaces.

En el ámbito del uso de los recursos, la eficacia y eficiencia del gasto en educación superior en Europa son cuestionadas frecuentemente, pues hasta hace pocos años la rendición de cuentas y la evaluación de los resultados de la actividad universitaria no constituían aspectos que las instituciones educativas y los gobiernos de los países europeos tuvieran seriamente en cuenta.

El origen público –e incondicional– de los recursos y la falta de mecanismos que incentiven a las universidades a mejorar sus servicios en un entorno de competencia por los estudiantes y los profesores de excelencia, han provocado que el uso de los recursos no sea siempre el que genere una mayor eficiencia. Frente a esta situación, el reciente fortalecimiento de la rendición de cuentas y la apertura de la Universidad a su entorno han impulsado un proceso de reforma encaminado a dicha modernización y a la mejora de la calidad institucional de las universidades, que sólo podrán lograrse mediante el desarrollo de una mayor autonomía universitaria.

Estos argumentos pueden alimentar la polémica de lo público contra lo privado, que en el ámbito de la educación superior presenta una situación especial debido a los planteamientos que fortalecen el papel del Estado en la provisión y garan-

tía de la enseñanza superior. Por un lado, los rendimientos sociales de la educación superior son incuestionables y ello favorece la intervención pública; por otro lado, se justifica dicha intervención con la finalidad de eliminar inequidades propias de las estructuras económicas y sociales de cada país. A pesar de este debate, la presencia del sector privado en la enseñanza superior va en aumento en muchos países, principalmente fuera del entorno europeo. En Asia y en América, las instituciones privadas han alcanzado tal presencia, que captan un alto porcentaje de los estudiantes matriculados en dicho nivel de estudios. En España, las universidades privadas aún no alcanzan una alta participación en el “mercado” de este tipo de enseñanza, aunque cabe destacar que hace tan sólo algunos años su presencia era prácticamente residual.

En determinadas partes del mundo, los argumentos centrados en los rendimientos privados de la educación superior se imponen para favorecer la presencia de instituciones de esta titularidad, contrarrestando las inequidades a través de sistemas de ayudas y préstamos para el estudio. Sin embargo, algunos de estos países poseen economías en vías de desarrollo y sus sistemas de compensación no son suficientemente potentes para subsanar dichas inequidades.

Europa, y España en particular, con una fuerte tradición de la enseñanza pública, mantienen su apuesta por ésta, y los Estados, en sus diferentes niveles político-administrativos, han incrementado los recursos destinados a la educación superior. Ahora bien, cualquier esfuerzo público será insuficiente si las instituciones universitarias no diversifican sus fuentes de financiación. La apertura de las universidades a su entorno ha permitido que éstas exploren y potencien algunas vías de financiación distintas del Estado, tal y como se realiza en sistemas como el norteamericano, en el que la financiación se apoya fuertemente en la diversidad de servicios que las universidades proveen al entorno social y productivo con el que interactúan. Los ingresos por contratos de asesoría, de desarrollo tecnológico y de investigación aplicada pueden suponer una fuente de recursos importante para que las universidades puedan hacer frente a diversos costes del funcionamiento, que incrementen su capacidad de prestar servicios formativos y de investigación, y sean capaces de financiar su mejora institucional.

Otra vía de financiación privada proviene del pago de tasas y matrícula que, en el caso español, sólo podría revisarse tras la reformulación de un sistema de ayudas que compense las inequidades

sociales que se presentarían ante un incremento de los costes educativos imputables a las familias. Cualquier medida orientada a un aumento o una liberalización de tales precios conllevaría probablemente un fuerte debate social y político, en tanto que se podría interpretar como una vulneración del Estado del bienestar, modelo de referencia para la mayoría de los países europeos.

3. LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN ESPAÑA

El sistema universitario español vivió uno de sus cambios más importantes cuando se llevaron a cabo las transferencias en educación superior, por las cuales el gobierno central dejó en manos de las comunidades autónomas las competencias en esta materia. De esta manera, la financiación de los diversos sistemas universitarios en España pasó a ser competencia de la comunidad autónoma que los acoge, dando como resultado la proliferación de tantos modelos de financiación como sistemas universitarios existen. Cada modelo posee peculiaridades propias asociadas a las particularidades del sistema que financia: número de universidades, tamaño de éstas, características de la oferta formativa, magnitud de las plantillas, etcétera.

Entre esa diversidad, hasta hace pocos años eran escasos los modelos que incorporaban en su desarrollo mecanismos vinculados a la medición de los resultados esperables de las universidades y a los obtenidos por éstas. En efecto, en las universidades españolas la trayectoria de la evaluación de las actividades universitarias es corta. Hasta el inicio del desarrollo de la cultura de la calidad —con el I Plan Nacional para la Evaluación de la Calidad de las Universidades— no se comenzó a desarrollar la evaluación, que en la actualidad adolece de una escasa orientación hacia los resultados. En efecto, la mayoría de los modelos de financiación de los sistemas universitarios en España pone el acento en los *inputs* de la educación superior, dejando de lado los *outputs* o resultados obtenidos por la acción universitaria —en parte, por el grave déficit de información para la medición de tales resultados— de tal manera que no se incentiva suficientemente la eficacia de las instituciones universitarias.

Por otro lado, estos modelos han sido generalmente incrementalistas, pues año tras año se

sometían a la aplicación de un factor de crecimiento uniforme, sin orientar el uso de los recursos hacia el cumplimiento de objetivos de política universitaria. En la actualidad, los modelos se basan mayoritariamente en una combinación de esquemas que determinan el monto de los recursos que reciben las universidades por parte de las administraciones educativas. Ello forma parte del tránsito gradual del esquema incrementalista a otros de tipo objetivo, basados en fórmulas o en un carácter contractual. La incorporación del contrato-programa en el ámbito universitario ha representado un primer paso hacia el objetivo de introducir una mayor objetividad en la financiación, ligando parte de ésta a la consecución de objetivos pactados entre las instituciones universitarias y las administraciones educativas.

Actualmente son varias las comunidades autónomas que ya contemplan este tipo de modelos mixtos de financiación: Andalucía, Islas Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid, Murcia, Aragón y Navarra. La mayoría de estas comunidades posee sistemas universitarios con más de una universidad pública, con características diferentes que requieren de la concurrencia de criterios comunes y diferenciadores de financiación (Consejo de Coordinación Universitaria, 2007: 19).

Otro aspecto que ha caracterizado a los modelos de financiación de la educación superior en España reside en la inexistente diferenciación entre la financiación de la docencia y la investigación. Por lo general, la financiación ha tenido en cuenta la provisión de las enseñanzas por parte de los sistemas universitarios, ignorando criterios de financiación para la investigación. Hoy en día es posible construir modelos que marquen esta diferencia entre la financiación de la docencia y la investigación, y que, además, permitan distinguir entre los fondos básicos que podrían destinarse para el funcionamiento mínimo de la Universidad, y otros ligados a objetivos específicos o peculiaridades de cada institución.

Como se ha podido observar en las estadísticas internacionales de la OCDE, la financiación de las universidades españolas proviene fundamentalmente de los fondos públicos, a través de las transferencias que reciben de las administraciones educativas. Esta dependencia histórica, pese a la cuestionada suficiencia de los recursos, no ha creado estímulos para que las instituciones universitarias exploren otras vías de financiación, generalmente de carácter privado, a través de la oferta de los diversos servicios que puede proveer la Univer-

sidad a los agentes públicos y privados de su entorno. Como ya se ha citado, en el apartado de los ingresos universitarios provenientes del cobro de los precios públicos y las tasas de matrícula no radica aparentemente la respuesta a la falta de recursos, ya no sólo por el debate político y social que ello desataría, sino también por la carencia de mecanismos eficientes y eficaces que contrarresten las inequidades para el acceso a la educación superior que se generarían tras un aumento de dichos precios.

Finalmente, otro rasgo de los modelos de financiación que debe considerarse es su horizonte temporal, pues sólo a partir de planes plurianuales resulta factible incidir positivamente en la planificación de las actividades universitarias, favoreciendo la eficiencia en el uso de los recursos asignados. En los esquemas tradicionales, cada año se llevaba a cabo un proceso de negociación con resultados inciertos que impedían que las universidades emprendiesen planes a medio o largo plazo, ante la imposibilidad de comprometer recursos que no se sabía si se tendrían o no.

4. UN NUEVO MARCO DE FINANCIACIÓN PARA LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS

En 1995, con la publicación del *Informe sobre Financiación de la Universidad*⁷ se culminó un proceso de revisión de los recursos con los que se financian las universidades. El citado informe generó conclusiones aún vigentes y que forman parte de la base del trabajo desarrollado a partir del año 2004, cuando el Consejo de Coordinación Universitaria acordó un procedimiento para la revisión de la financiación universitaria en España. Para dar cumplimiento a esta tarea se creó una comisión con representantes propuestos por los Rectores, por el Senado y el Congreso, por las comunidades autónomas y por el Ministerio de Educación y Ciencia. El encargo realizado a esta comisión se concretó en que, tras un profundo análisis, estableciera los recursos necesarios para que las universidades desempeñen con eficacia el papel que la sociedad les encomienda, sus fuentes de financiación y la evaluación de sus resultados.

La filosofía de las conclusiones formuladas por esta comisión coincide con las ideas derivadas de las

⁷ Consejo de Universidades (1995).

Comunicaciones de la Comisión Europea (que atribuyen a la Universidad ese rol fundamental en la consolidación de la Sociedad del Conocimiento) y marca un especial énfasis en la tercera misión de las universidades respecto a su participación en el desarrollo de su entorno. Las propuestas que emanan del trabajo de esta comisión de financiación, contenidas en un informe de abril de 2007, parten de las necesidades de recursos que deben ser satisfechas para que el sistema universitario español esté en condiciones de competir con otros y de cumplir su papel social⁸. La comisión ha establecido que la financiación del sistema debe alcanzar, en un horizonte de cinco años, el 1,5 por cien del PIB. De acuerdo con los datos del INE, ello supondría una ampliación de 2.733 millones de euros. Asimismo, la comisión de financiación ha propuesto que este aumento de recursos provenga en un 80 por cien de fuentes públicas (las administraciones públicas estatal y autonómica) y el 20 por cien restante, de fuentes privadas, a través de los mecanismos que la ley concede a las universidades para acceder a ellos. Las propuestas concretas se recogen en el cuadro 1.

Las cinco propuestas incluidas en el cuadro 1 se complementan con cuatro recomendaciones dirigidas a mejorar la capacidad de las universidades para alcanzar los resultados esperados y obtener los recursos previstos: (1) ordenación y adaptación de la oferta de enseñanzas universitarias de Grado; (2) diferenciación de los precios públicos aplicables a las enseñanzas universitarias; (3) políticas universitarias diseñadas y gestionadas con objetividad y rigor; (4) sistemas de información y rendición de cuentas a la sociedad.

Los resultados del trabajo de la comisión de financiación concentran el pensamiento que sobre esta cuestión ha venido desarrollándose en el sistema universitario español durante los últimos años. En el ámbito de las comunidades autónomas se han formulado planes de financiación con esta misma orientación, como ha sucedido en Madrid. Así, el informe titulado *Plan de financiación de las universidades públicas de Madrid*, encargado por la Conferencia de Rectores de las Universidades Públicas de Madrid (CRUMA) a la Cátedra UNESCO de Gestión y Política Universitaria (cuya publicación está prevista en el último trimestre de 2007) establece un planteamiento general de base para la negociación de estas universidades con la Comunidad de Madrid. Según este Informe, los planes de financiación deben atender a cuatro aspectos fundamentales en su diseño e implantación:

⁸ Consejo de Coordinación Universitaria (2007).

CUADRO 1

**PROPUESTAS DE LA COMISIÓN DE FINANCIACIÓN DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ESPAÑOL
(INFORME DE ABRIL DE 2007)**

	<i>Políticas</i>	<i>Ampliación del porcentaje PIB</i>	<i>Recursos en millones € 2006</i>	<i>Administración competente</i>
P1	Ampliación de becas y ayudas al estudio	0,025	244,0	AGE
P2	Mejora de la calidad educativa y la equidad de la enseñanza superior, y equilibrio de la capacidad de I+D+i de las universidades	0,082	800,5	CC.AA.
P3	Fondo de Fomento a la Actividad de I+D+i de las universidades, que considere la cobertura de los costes estructurales (excluidos los del personal académico) en los que incurren las universidades al desarrollar la actividad de I+D+i	0,062	605,2	AGE
P4	Fondo de Reconocimiento de Resultados de las universidades en su actividad de I+D+i	0,030	292,9	AGE
P5	Reordenación del sistema retributivo estatal de productividad docente, de gestión y de I+D+i del profesorado universitario	0,025	244,0	AGE
	Total ampliación de recursos	0,224	2.186,70	

Nota: AGE: Administración General del Estado; CC.AA.: comunidades autónomas.
Fuente: Consejo de Coordinación Universitaria (2007).

a) *Suficiencia financiera*, lo cual implica la definición de los recursos necesarios a través de criterios razonados y realistas que provean a las universidades de los fondos, públicos y privados, que les permitan desarrollar sus actividades en mejores condiciones;

b) *estabilidad financiera*, que supone el establecimiento de un horizonte temporal suficiente para que las instituciones universitarias puedan llevar a cabo su actividad bajo condiciones de mayor certidumbre;

c) *responsabilidad financiera*, con el objetivo de mejorar la eficiencia y la eficacia en el cumplimiento de los objetivos definidos, potenciando la financiación en función de los resultados obtenidos;

d) *incentivos financieros* para que las universidades mejoren su respuesta a las necesidades sociales a través de incentivos específicos, orientados a aspectos clave para la reforma de las instituciones universitarias.

A partir de este planteamiento se ha pretendido que dicho plan de financiación cubra las expectativas de las universidades y los gobiernos en términos de suficiencia, equidad, eficiencia y eficacia. Sobre estas premisas, el plan de financiación se desarrolló a partir de la formulación de tres preguntas clave:

1. ¿Qué tipo de gastos se deben contemplar en el plan de financiación?
2. ¿Qué criterios de distribución de los recursos se deben emplear?
3. ¿Qué volumen de recursos necesita el sistema universitario?

La respuesta a la primera pregunta indica la necesidad de diferenciar las funciones universitarias básicas, y considerar en los criterios de determinación de los recursos no sólo la actividad docente –como tradicionalmente se ha venido realizando– sino también las tareas de investigación y del resto

de los servicios universitarios. Se pone, además, de relieve la necesidad de distinguir los diferentes gastos que tienen las universidades; por tanto, con la intención de atender aspiraciones de suficiencia, el plan debe considerar aquellos gastos considerados como fijos dentro de las universidades y asegurar la dotación de recursos suficientes para cubrirlos. Otros aspectos importantes de la respuesta a esta primera pregunta apuntan a la supresión de las rigideces actuales en la financiación de gastos corrientes y de inversión de forma separada en condiciones normales, así como a la necesidad de considerar fondos específicos, vinculados a resultados, para el cumplimiento de los objetivos que se marquen. Por último, las diferencias entre las instituciones universitarias deben también tenerse en cuenta en el plan de financiación, pues no todas presentan las mismas necesidades, debido, en gran medida, a sus propias características (tamaño, antigüedad, demandas de inversión, etcétera).

Como resultado de esta definición del tipo de gastos que se deben atender, en el plan de financiación se defiende la conveniencia de contar con tres fondos: un *fondo de financiación básica*, para garantizar la continuidad de las actividades docentes e investigadoras; un *fondo de financiación por objetivos*, que incentive mejoras identificadas como estratégicas en el marco general del plan; y un *fondo de financiación de necesidades singulares*, orientado a cubrir demandas de las universidades, derivadas de sus propias peculiaridades.

La respuesta a la segunda pregunta formulada en el planteamiento de este plan de financiación se desarrolló a partir de los fondos definidos en la primera pregunta. Así, el fondo de financiación básica cuenta con indicadores diferenciados de la actividad docente e investigadora, con la intención de reflejar el coste de cada tipo de actividad. En el caso de la investigación, la información disponible orienta la naturaleza de los indicadores, ligados a la capacidad investigadora. Ésta se define teniendo en cuenta un triple criterio que considera el número de profesores, sus categorías y la experimentalidad de la investigación. A partir de estos tres indicadores –con información de los cuerpos docentes y los tramos de investigación– se genera un número equivalente de investigadores. En el caso de la docencia, las horas impartidas y el coste unitario total estándar estimado representan los indicadores fundamentales. El planteamiento inicial establece que, para la determinación del número de horas de docencia, se tomen en cuenta el número de alumnos, el número de créditos matriculados, el tamaño de los grupos –diferenciando entre teó-

ricos y prácticos– y el número y tamaño de los grupos de asignaturas optativas. El coste unitario total se estima a partir de indicadores tales como las cargas docentes tipo del profesorado, la estructura tipo de la plantilla, la experimentalidad, los costes del personal de administración y servicios asociados, los gastos de funcionamiento asociados y los gastos de inversión asociados.

El segundo de los fondos (el de financiación por objetivos) centra sus criterios en la propia definición de los objetivos a los que se ligarán los recursos del mismo. Los objetivos de política universitaria del sistema madrileño de instituciones de educación superior no distan mucho de los que pueden darse en otros sistemas españoles; así, basándose en el conocimiento de las universidades españolas, se han definido algunas áreas en las que es posible –y conveniente– incidir: la reestructuración de la oferta docente, la mejora del rendimiento de las actividades docentes, la renovación pedagógica, la inserción de titulados, las actividades de formación continua, la promoción de la actividad investigadora, la excelencia e internacionalización de la investigación o el fomento de las actividades de desarrollo tecnológico, entre otras. Por lo demás, se propone incluir en este segundo fondo algunos de los aspectos no previstos en el primer fondo y que presentan una mayor relación con los resultados de las actividades universitarias, como en el caso de la investigación, en la que se podrían incluir indicadores de resultados de forma gradual.

Finalmente, se sugiere que el fondo de necesidades singulares se deje en manos de la negociación entre cada universidad y la administración educativa, con el fin de atender aquellas cuestiones no generalizables al conjunto de las instituciones y que, por tanto, quedan fuera del fondo de financiación por objetivos de la política universitaria del sistema. Se ha recomendado que la dotación de este fondo sea la menor, de tal manera que sólo una pequeña parte de la financiación se base en criterios no comunes ni reglados que podrían vulnerar la equidad del plan. Son recursos destinados a necesidades puntuales y singulares que no se presentan en todas las instituciones y, por tanto, representan aspectos extraordinarios.

La tercera pregunta tuvo su respuesta a partir del planteamiento teórico que justifica el papel de las universidades en la Sociedad del Conocimiento. Como se afirmó antes, esta justificación parte del reconocimiento de los efectos positivos que la enseñanza superior tiene en el desarrollo del entorno en el que se ofrece, más concretamente en

los niveles de empleo y productividad, en la generación de riqueza y en el desarrollo científico y tecnológico desde el punto de vista económico, y en lo social como referente ético y de convivencia. En este sentido, el volumen total de recursos se fijó como proporción del gasto público destinado a universidades en relación al PIB, tomando como referentes otras regiones y otros países de nuestro entorno.

El planteamiento teórico aquí esbozado y el diseño del *Plan de financiación de las universidades públicas de Madrid* han supuesto una contribución importante al proceso de negociación emprendido entre la Comunidad Autónoma y las universidades en el año 2006, aportando las bases del marco de financiación aprobado por ambas partes y que formará parte de la visión del futuro modelo de financiación de las universidades públicas madrileñas.

5. CONCLUSIONES

Un plan de financiación de las universidades debe entenderse como un programa plurianual de los compromisos que adquieren los gobiernos y las instituciones universitarias para la provisión de los servicios universitarios en respuesta a las necesidades sociales. Los planes de financiación son meros instrumentos de política universitaria, con un alcance acorde a los objetivos que se fijan en el diseño de los mismos. Por tanto, en la medida en que los objetivos sean identificados con claridad, definidos con precisión y aceptados por las administraciones educativas y las instituciones universitarias, los planes de financiación podrán ser el instrumento eficaz para su consecución.

Los esquemas incrementalistas han mostrado su ineficacia para satisfacer las necesidades de las instituciones universitarias y para el desarrollo de las políticas de educación superior diseñadas en el seno de los sistemas educativos. Así, la financiación basada en reglas acordadas por las universidades y los gobiernos provee mayor transparencia y claridad en la asignación de los recursos, al tiempo que ofrece información suficiente para dar explicación a aparentes desigualdades que serían meramente el reflejo de las diferencias entre las instituciones universitarias.

Los planes de financiación poseen la capacidad de fomentar el desarrollo de planteamientos estratégicos en materia de política universitaria para la corrección de déficits y desviaciones de los pro-

prios sistemas universitarios. Pero un plan de financiación que sólo se interese por la eficiencia, sin incidir en la suficiencia de los recursos, no tendría mayor beneficio que mejorar el uso de estos últimos. Si el sistema universitario español quiere desarrollar todas las estrategias de modernización y mejora con el fin de ocupar un lugar destacado en el espacio de la educación superior en el mundo, debe invertir más y hacer mejores inversiones.

El aumento en la inversión de recursos en los sistemas universitarios europeos, y en el español, es ineludible. Las universidades requieren una mayor financiación que fortalezca su capacidad de respuesta a las demandas sociales; dicho esfuerzo no debe recaer sólo sobre el sector público. Antes bien, la financiación privada debe tener una mayor participación, que las universidades deben buscar. A cambio, las instituciones de educación superior, en el pleno uso de su autonomía, deben mejorar su rendición de cuentas, tanto en el uso de los recursos como en el cumplimiento de sus misiones.

BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2003), *El papel de las universidades en la Europa del Conocimiento* [COM (2003) 58 final] ([www. crue.org/](http://www.crue.org/)).

— (2003), *Invertir eficazmente en educación y formación: un imperativo para Europa* [COM (2002) 779 final] (www.crue.org/).

— (2005), *Movilizar el capital intelectual de Europa: crear las condiciones necesarias para que las universidades puedan contribuir plenamente a las estrategias de Lisboa* [COM (2005) 152 final] (www.crue.org/).

— (2006), *Cumplir la agenda de modernización para las universidades: educación, investigación e innovación* [COM (2006) 208 final] (www.crue.org/).

CONSEJO DE COORDINACIÓN UNIVERSITARIA (2007), *Financiación del Sistema Universitario Español* (www.mec.es/educa/ccuniv/html/documentos/Financiacion.pdf).

CONSEJO EUROPEO DE LISBOA (2000), *Conclusiones de la Presidencia* (http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm).

CONSEJO DE UNIVERSIDADES (1995), "Informe sobre financiación de la Universidad", *Universidades*, VI: 2-46.

OECD (2007), *Education at a Glance. OECD Indicators*, París, OECD (<http://www.oecd.org/dataoecd/4/55/39313286.pdf>).

SANYAL, B. y M. MARTIN (2005), *La financiación de la educación superior: perspectivas internacionales*, en Global University Network For innovation, *La educación superior en el mundo 2006. La financiación de las universidades*, España, Ediciones Mundi Prensa: 3-23.