

# La financiación universitaria como instrumento dinamizador de cambio en la universidad pública española

## University Financing as a Driving Force of Change in Spanish Public Universities

Juan Hernández Armenteros  
*Universidad de Jaén*

José Antonio Pérez García  
*Universidad Politécnica de Valencia*

Recibido: 14/04/2015  
Aceptado: 1/06/2015

*Resumen:* El propósito de este trabajo es analizar el comportamiento general del sistema de financiación de las universidades públicas españolas para mostrar hasta qué punto los mecanismos de financiación han podido coadyuvar a consolidar algunas de las deficiencias que se observan al considerar la realidad productiva de nuestras instituciones. También se pretende aportar propuestas que afectan al ámbito específico de la financiación universitaria en el convencimiento de que su implantación y generalización podría suponer un importante revulsivo para impulsar los cambios que demandan la comunidad universitaria, en particular, y la sociedad española, en general.

*Palabras clave:* Educación universitaria, Financiación.

*Abstract:* The aim of this paper is to examine how the financing system of the Spanish public universities works in order to show to what extent it may have contributed to foster some of the deficiencies to be observed when studying the productivity of our institutions of higher education. Additionally, the paper attempts to provide a set of proposals related to university funding, being convinced that the implementation of at least some of these proposals could give a boost to the changes that both the university system and the Spanish society require.

*Key words:* University education; Financing.

### 1. Introducción

De manera reiterada la financiación universitaria aparece como tema pendiente de resolución en el ámbito de la educación superior de España. Las diferentes leyes orgánicas que hasta la fecha han regulado las actividades

que dan contenido a la educación superior han tratado con excesiva generalidad las cuestiones propias del ámbito de la financiación. Tampoco, puede afirmarse que los desarrollos normativos que los diferentes gobiernos del Estado han realizado del marco general de las leyes, hayan incorporado mayores niveles de claridad y objetividad en las cuestiones más relevantes que afectan a la determinación de las necesidades de financiación –suficiencia–, a la asignación funcional de los recursos –eficacia–, a la aplicación de la financiación –eficiencia–, a la participación de los agentes en la financiación –equidad– y, finalmente, a los aspectos relacionados directamente con la rendición de cuentas –transparencia y responsabilidad–. Diferente situación se observa en el ámbito normativo de las Comunidades Autónomas, donde desde hace años se vienen aprobando y aplicando leyes que contemplan aspectos específicos de la financiación universitaria.

La financiación debe ser considerada como un instrumento de carácter transversal con capacidad de influir en los objetivos, en el diseño productivo y en la gestión de las universidades, así como en el comportamiento de los diferentes colectivos que en ellas interactúan. Complementariamente, la financiación de la educación superior debe ser observada como el compromiso que asume la sociedad española con el progreso y el desarrollo social. Los receptores, a su vez, no pueden olvidar el carácter limitado de los recursos, ni, tampoco, la rivalidad que para el presupuesto público plantea cualquier demanda social de financiación.

Nuestro propósito en este trabajo es analizar el comportamiento general del sistema de financiación de las universidades públicas españolas para mostrar hasta qué punto los mecanismos de financiación han podido coadyuvar a consolidar algunas de las deficiencias que se observan al considerar la realidad productiva de nuestras instituciones. Pretendemos, también, aportar propuestas que afectan al ámbito específico de la financiación universitaria en el convencimiento de que su implantación y generalización podría suponer un importante revulsivo para impulsar los cambios que demandan la comunidad universitaria, en particular, y la sociedad española, en general. En última instancia, nuestra pretensión con este texto es trasladar al lector nuestra opinión de los acontecimientos más relevantes de la problemática financiera de las universidades públicas españolas, obviando identificar los elementos cuantitativos y singulares que pudieran permitirnos formular hipótesis contrastables tanto a nivel de Sistemas como de instituciones.

## 2. *Qué nivel de suficiencia debe alcanzar la financiación Universitaria*

El análisis de la suficiencia financiera de la educación superior debe realizarse en términos relativos y comparativos.

*Relativos*, en relación al modelo social y económico que se desea impulsar. Así, la suficiencia será diferente según que nos pronunciemos a favor de una demanda universitaria socialmente reducida y elitista o de una demanda masiva y democrática. Igualmente, la suficiencia financiera diferirá según que apostemos por una oferta estrecha, uniforme y centralizada o por una oferta amplia, diversificada y de proximidad.

*Comparativos*, la suficiencia financiera, también, será distinta en función del sistema universitario que comparativamente consideremos idóneo para valorar la posición de nuestro sistema de educación superior. En nuestro caso, esta decisión fue tomada cuando en el año 1985 nos incorporamos a la entonces Comunidad Económica Europea. En consecuencia, nuestro análisis comparativo debe limitarse al contexto de la suficiencia financiera de los países económica y socialmente más desarrollados, donde la educación, y en particular, la educación superior, se considera presupuestariamente una inversión con importantes beneficios sociales que exceden a los beneficios privativos de las personas que acreditan este nivel educativo.

Algunas claves que pueden informarnos acerca del nivel de suficiencia financiera requerido para la provisión de la educación superior:

- En términos de demanda, la suficiencia financiera viene determinada, de una parte, por la tasa de escolaridad universitaria –número de personas que acceden a la educación superior sobre total de la población en edad de acceso a este nivel educativo–, que muestra la extensión social que alcanza este escalón educativo. De otra, por la duración temporal de los programas académicos que se identifica con la intensidad formalmente requerida para acreditar la suficiencia académica y la capacidad profesional de los titulados universitarios.

La suficiencia financiera variará según sean las dimensiones de ambas magnitudes. En nuestro caso, tenemos una tasa de escolaridad algo inferior a los países que son nuestro referente comparativo (52%, frente a 56% y 58% de media de la UE-21 y OCDE, respectivamente para el año 2012), si bien, a diferencia de muchos de los países de nuestro entorno, este índice se ha alcanzado en un periodo reducido de tiempo. En cuanto a la duración de los estudios universitarios, España, en el contexto del Espacio Europeo

de Educación Superior, aprobó (RD.1393/2007, de 29 de octubre) para el curso académico 2010/2011, una estructura de títulos universitarios única y homogénea con grados de cuatro años y másteres de un año, el modelo conocido como (4+1). Recientemente, sin haber realizado ningún tipo de evaluación de carácter académico, sin tener información de la condición de idoneidad profesional de los nuevos titulados universitarios y desoyendo las peticiones de los responsables directos de las instituciones universitarias, el Ministerio ha modificado la estructura de los títulos universitarios introduciendo la posibilidad de que la extensión de los grados sea de 180 y 240 créditos ECTS –3 y 4 años– y los másteres de 120 y 60 créditos ECTS –1 y 2 años–, respectivamente. (RD43/2015, de 2 de febrero).

- En términos de oferta, el número de instituciones que prestan servicios universitarios, junto a la extensión y diversidad de títulos que cada institución ofrece, así como la cuantía y tipología de los recursos utilizados para la provisión de los servicios universitarios, determinan diferentes niveles de suficiencia financiera.

En nuestro caso, el número de universidades no es excesivo (50 públicas y 32 privadas, curso 2013/14) y su tamaño, en el caso de las públicas, suele ser superior al que de media registran los países de la OCDE y la UE-21. (25.500 alumnos de grado y postgrado, de media para el curso 2.013/14). Sin embargo, nuestra oferta de títulos resulta algo extensa (2.244 grados y 2.746 máster en el curso 2013/14) y poco singularizada (8 y 10 universidades públicas presenciales no disponen de oferta en el total de las cinco ramas de enseñanza en grado y máster, respectivamente) como consecuencia del modelo presencial de universidades y del propio diseño competencial que, desde el año 1984 –año de inicio del traspaso de competencias universitarias desde la Administración Central a las Comunidades Autónomas– se ha implementado para el sistema universitario español.

A mayor abundamiento, hay que resaltar que la expansión experimentada por las universidades privadas (10 en los últimos 10 años) no ha mejorado el diseño de la oferta, aunque estas últimas no muestran una oferta tan extensa y si una intensa presencia en las ramas de enseñanza de sociales y salud, que, con carácter general, registran una mayor demanda social y unos exigentes requerimientos académicos para su acceso, respectivamente.

- En términos de recursos financieros, la suficiencia se expresa en porcentaje relativo del PIB, siendo la dedicación de financiación

global del sistema universitario español –público y privado– inferior en un 20 por 100 (1,25 % frente al 1,5% del PIB) a la media de los países de referencia. El sistema universitario público –47 universidades presenciales y 1 no presencial– no ha superado en el periodo de crecimiento económico, años 1995 a 2010, el 1 por 100 del PIB, siendo la aportación pública al gasto universitario institucional del 0,776 por 100 del PIB en el año 2010 (8.114 M.E). Esfuerzo que ha descendido un 12,50 por 100, hasta alcanzar el 0,679 por 100 del PIB en el año 2013 (6.942 M.E).

No parece, por tanto, que los recursos financieros ocupados en atender los servicios universitarios –enseñanza, investigación e innovación– resulten desproporcionados en relación al contexto internacional de referencia. Aunque sí consideramos que la debilidad que han venido mostrando los recursos destinados a financiar el desarrollo universitario, junto a otras actuaciones que más adelante señalaremos, pueden explicar bastantes carencias que impiden realizar un balance plenamente positivo de los años de expansión y democratización de la educación superior en España.

La presencia de la crisis económica y la radicalidad fiscal que impregna la política presupuestaria de España, ha incidido negativamente en el nivel de suficiencia financiera comprometido para con el sistema universitario público. Así, desde el año 2010 se viene observando, primero, un estancamiento que, a partir del año 2012, viene siendo un claro retroceso –al menos por lo que atañe al ámbito de las universidades públicas– en el global de la financiación. En términos de ingresos de operaciones no financieras, las universidades públicas presenciales han pasado de 9.814 millones de euros en el año 2008 a 8.697 millones de euros en el año 2013, lo que representa una merma de financiación de 11,38 puntos en el transcurso de cinco años.

Tendencia, que no parece que haya tocado fondo si desde la Administración se continúa actuando a favor del compromiso de reducción del gasto público tal como se recoge en la última actualización del *Programa de Estabilidad del Reino de España, 2014-2017*, donde, en su página 42, se contempla una reducción de 0,6 puntos del PIB en el periodo 2012/2017 para el conjunto del gasto público en educación que pasará de representar el 4,5 al 3,9 por 100 del PIB. En este contexto de estabilidad fiscal y de reducción del gasto público, las universidades públicas, con una participación próxima al 20 por 100 del gasto público educativo y en la hipótesis de la aplicación de un ajuste lineal para los diferentes niveles educativos, verían reducir su suficiencia financiera en más de 1.300 millones de euros. Reducción, que se-

gún las liquidaciones presupuestarias del año 2013, se ha materializado en más del 80 por 100, si consideramos la referencia del año 2010 y sólo en un 8 por 100 si tomamos como referencia temporal las fechas marcadas en el citado documento. En cualquier caso, el recorte de financiación que ya se ha producido no ha sido compensado con el incremento de recursos procedentes del aumento de los precios aplicados a las matriculas de las enseñanzas universitarias en los dos últimos cursos académicos.

La merma de financiación que en los últimos años vienen registrando las universidades públicas españolas, con independencia de ampliar la brecha con los esfuerzos financieros que mantienen los países más avanzados del colectivo de la UE-21, ha sido asumida, en parte, por una mejora en la eficiencia productiva de nuestras instituciones, y, de otra, por la caída de actividad que con carácter general se observa en el ámbito de la investigación desarrollada por el profesorado universitario. No resulta coherente señalar, de modo reiterado, la necesidad de avanzar en el cambio del modelo productivo apostando por sectores de mayores valores añadidos y tecnológicamente más comprometidos con la innovación y, a la vez, adelgazar los niveles de suficiencia financiera destinada a los agentes proveedores del capital humano y del capital intelectual que pueden hacer factible que se avance en esa dirección. Obviamente, aún resulta más utópico desear situar a nuestras universidades en lugares preferentes de los rankings internacionales de calidad y aplicar recortes generalizados y lineales en la financiación destinada al desempeño de sus funciones.

### *3. La identificación de objetivos debe primar en los modelos de financiación universitaria*

La valoración de la eficacia de la financiación destinada al desempeño de los servicios universitarios debe formalizarse atendiendo al grado de cumplimiento de los objetivos programáticos a nivel institucional, a nivel de sus demandantes de servicios y a nivel de sus respectivos agentes financiadores. En este apartado, es obligado reconocer que en lo referente a las universidades el grado de concreción y singularización que se observa en los documentos presupuestarios de los objetivos institucionales es manifiestamente mejorable.

Las universidades son organizaciones complejas que socialmente tienen encomendadas diversas y diferenciadas funciones que requieren de un ejercicio continuado de definición de objetivos que permitan ser evaluados con periodicidad para determinar el grado de eficacia de cada institución,

así como la rentabilidad social de la financiación destinada al desempeño de sus actividades. El diseño y aplicación de modelos de financiación que determinen de manera objetiva y transparente las necesidades que tiene cada universidad en los diferentes ámbitos funcionales –docencia, investigación e innovación– de acuerdo con los objetivos programáticos, las actividades realizadas y los resultados alcanzados, es imprescindible para una eficaz asignación de la financiación y para avanzar en mejorar el nivel de suficiencia financiera que nos aproxime a las referencias internacionales. (José Antonio Pérez García y Juan Hernández Armenteros, 2013)

La financiación universitaria y, fundamentalmente, la financiación universitaria de carácter público, no debe ser pasiva, ni neutral, ni, tampoco, adaptativa. Por el contrario, debe y puede ser activa, beligerante y correctiva con las conductas de las instituciones y con los comportamientos de las personas que son destinatarias de la misma. El órgano financiador no puede ser cautivo de las actuaciones que cada universidad haya decidido emprender, ni tampoco las instituciones –sus responsables– pueden estar pendientes de la discrecionalidad, cuando no arbitrariedad, de los agentes financiadores. Es preciso disponer de un marco de actuación que, compatibilizando los objetivos institucionales y los objetivos regionales/nacionales, cuente con la financiación requerida en un escenario plurianual que siendo revisable, sea, a su vez, previsible en la medida que se avance en la consecución de los objetivos acordados.

La suficiencia financiera, con ser necesaria, no resultará eficaz si su asignación no viene precedida de compromisos institucionales en los diferentes ámbitos funcionales que deberán ser evaluados para, posteriormente, mostrar su repercusión en el montante de la financiación. Estas pautas deberán ser replicadas por los responsables institucionales en la determinación de la suficiencia financiera que se establecerá para los diferentes centros productivos que operan en cada universidad –centros, departamentos, institutos de investigación, etc–. El desconocimiento que existe en la mayor parte de los centros productivos universitarios acerca de los mecanismos que determinan la financiación institucional, resulta escasamente motivador para la implantación de la cultura de la transparencia y de la responsabilidad.

En la actualidad, las universidades públicas españolas disponen, en su gran mayoría, de planes estratégicos, algunos de ellos en exceso ambiciosos y muchos de ellos escasos de concreción, que podrían ser el marco adecuado para conciliar los recursos con los resultados, tanto a nivel agregado institucional como a nivel de las unidades que la integran. Sin embargo, la reducida correlación que se observa entre la suficiencia y asignación de financiación y

los escenarios que se contemplan en los diferentes programas, limita significativamente la eficacia de esta herramienta de gestión.

En nuestra opinión, es en el ámbito de la concreción de los objetivos y en la formulación de las actuaciones que estos requieren, donde las universidades, es decir, sus responsables, presentan los mayores déficits para que la sociedad española pueda conocer el grado de eficacia logrado en el desempeño de sus distintas funciones. Igualmente, consideramos prioritario y de exclusiva responsabilidad de la administración financiadora –Comunidades Autónomas y Administración Central– que se introduzcan de manera generalizada mecanismos de financiación que actúen diligente y discriminadamente en apoyo de las instituciones más comprometidas. En uno y otro caso, la receta es más evaluación de resultados y más transparencia en la distribución de la financiación.

#### *4. Sistema universitario público eficiente, compatible con la presencia de bolsas de ineficiencia*

En el campo de la eficiencia las universidades públicas españolas han realizado notables avances en los últimos años en los que se han introducido modelos que utilizan registros, fundamentalmente, de oferta docente para la determinación y asignación de financiación a las universidades. La presencia de la actual crisis económica y la aplicación de políticas de racionalización –recortes– del gasto público, han frenado la implantación y extensión de modelos de financiación capaces de recoger la complejidad funcional de la universidad y que, a su vez, atiendan a los comportamientos de actividad y de resultados que cada institución reporta anualmente a la sociedad.

Como se sabe, la eficiencia pretende mostrar la cantidad de recursos que se requieren para la provisión de un determinado servicio universitario. Las universidades públicas españolas vienen prestando los servicios docentes con un gasto total medio por alumno notablemente inferior al precio pagado por los alumnos demandantes de estos servicios en las universidades privadas españolas (7.100 frente a 10.500 euros en el año 2013), al tiempo que emplean parte de ese gasto en desarrollar actividades de investigación con una extensión e intensidad que, salvo excepciones, no se registra en las universidades privadas. No obstante, se observan acusadas diferencias en la realidad del conjunto de las universidades públicas al considerar los recursos y los resultados que presentan cada una de ellas en los ámbitos de la enseñanza y de la investigación. Diferencias, que lejos de ser un hecho aislado o

accidental, se muestran persistentes en el tiempo y en la identificación de las instituciones que de manera reiterada ocupan las posiciones más o menos favorables en relación con los valores medios del Sistema.

La información analizada referente al colectivo de las universidades públicas presenciales (47) para los años 2002; 2004; 2006; 2008; 2010 y 2012, muestra con claridad la heterogeneidad que identifica los niveles de eficiencia, económica y productiva, que se registran en el desempeño de las actividades de la enseñanza y de la investigación. Brevemente, pasamos a comentar algunos de los aspectos más destacables de estos datos disponibles en los informes de la CRUE: *La Universidad Española en cifras*.

En lo concerniente a la enseñanza, los indicadores de recursos muestran diferencias en la amplitud de la brecha institucional según consideremos el gasto medio de operaciones no financieras por alumno matriculado entre las universidades que ocupan las posiciones primera y última en orden creciente (76,54 puntos) y el indicador de productividad docente del profesorado expresado en número de alumnos por PDI, equivalente a tiempo completo, para las universidades que ocupan las posiciones primera y última en orden decreciente (49,66 puntos). Los diferentes requerimientos de recursos que muestran las universidades públicas presenciales pueden ser explicados, parcialmente, atendiendo a la estructura de su oferta académica, al tamaño medio de la demanda de cada uno de los títulos ofertados, a la presencia de distintas localizaciones que invalidan o reducen significativamente las economías de tamaño y alcance que pueden propiciar la concentración y especialización de la oferta docente en un solo campus y, por último, por la extensión e intensidad que registre la actividad investigadora desarrollada por sus respectivos profesores.

En cuanto a los resultados, las diferencias observables entre las universidades (53,06 puntos), expresadas en número de estudiantes egresados de las enseñanzas de ciclo y grado por PDI, equivalente a tiempo completo, mantienen el rango de variación registrado en el indicador de actividad docente del profesorado. Si bien, no existe una correlación que identifique que el profesorado de una universidad que se posicione en valores inferiores a la media del Sistema en relación al número de alumnos matriculados se posicione en valores superiores a la media del Sistema en relación al número de alumnos egresados.

En nuestra opinión, la presencia y, sobre todo, la persistencia de estas diferencias de eficiencia se explican, en gran medida, por la ausencia de un modelo de financiación que especifique y determine de manera objetiva las necesidades de recursos que tiene cada universidad para satisfacer la de-

manda social de las enseñanzas que, atendiendo a criterios de sostenibilidad, singularidad, especialización y coordinación, conformarían sus respectivas ofertas académicas. En este marco de financiación, las desviaciones de financiación vendrían explicadas, fundamentalmente, por los diferentes resultados académicos que mostrarían las universidades, dado que el modelo de financiación incentivaría la mejora de los rendimientos docentes.

En lo tocante a la investigación, las diferencias interinstitucionales se manifiestan con mayor intensidad en lo referente a los recursos donde las universidades que ocupan las posiciones primera y última de la ordenación creciente del indicador de ingresos de la investigación por profesor, equivalente a tiempo completo, ofrecen para el periodo temporal considerado una brecha de 183,66 puntos. Diferencial, que nos viene a decir que la media del profesor de la universidad que lidera la actividad investigadora es 7,38 veces mayor que la desarrollada en estos mismos años por un profesor de la universidad situada al final de la clasificación.

Sin cuestionar la realidad descrita, es posible y conveniente señalar factores que, sin duda, van a amortiguar la acusada diferencia de productividad investigadora que marcan las posiciones extremas de este indicador. Así, entre otros, cabe apuntar: i) el perfil institucional de la universidad que lidera la ordenación que responde más adecuadamente a las potenciales demandas de servicios de investigación e innovación del sector productivo; ii) la presencia de un denso tejido productivo en el entorno de la universidad líder que no aparece en las localizaciones de muchas de las universidades que muestran bajos índices de actividad investigadora; iii) las diferencias observables para algunas universidades en los índices de actividad docente e investigadora que, dada la dualidad funcional del profesorado y la inevitable rivalidad temporal que implica el desempeño de las tareas exigibles en cada función, propicia la presencia de diferentes potencialidades a nivel inter e intrainstitucional y, iv) finalmente, la generalizada carencia de objetivos estratégicos institucionales en el ámbito de la investigación frente a la primacía de intereses personales del colectivo de profesorado que incentivan el desempeño, más o menos voluntario, de la investigación.

Las cifras que a fecha de diciembre de 2012 registran los indicadores de resultados de investigación correspondientes al reconocimiento de sexenios para el profesorado funcionario de las universidades públicas, tanto, en extensión –porcentaje de profesorado con reconocimiento de sexenios sobre total de profesorado con posibilidad de reconocimiento–, como, en intensificación –número de sexenios reconocidos de media por profesor–, avalan la presunción que hemos formulado acerca de que en el desempeño de la ac-

tividad investigadora prevalece el interés personal al institucional. Las brechas interinstitucionales de estos dos indicadores de resultados, además de ofrecer valores similares y próximos a los registros de los indicadores de enseñanza, se muestran notablemente inferiores –(63,10 puntos y 60,40 puntos)– a la que se contabiliza por el indicador de actividad (183,66 puntos), evidenciando que en lo concerniente al desarrollo personal de sus profesionales las universidades públicas, aún presentando diferencias en sus niveles de eficiencia, muestran un mayor índice de homogeneidad.

La valoración que hacemos de la presencia de diferentes niveles de actividad investigadora, mostrada de manera necesariamente reduccionista por lo que representan estos indicadores, es, nuevamente, crítica con los responsables de la asignación de financiación a las universidades públicas. Consideramos, que la aplicación generalizada de un modelo de financiación que distinga las principales funciones de las universidades y determine las necesidades en función del desempeño, los logros y las utilidades sociales, no propiciaría, ni tampoco, preservaríamos comportamientos productivos tan acusadamente diferentes sin que explícitamente se haya buscado la diferencia. Crítica, que también hacemos extensiva al interno de las instituciones donde los argumentos presencialitas y de linealidad prevalecen a los de actividad y diferenciación cuando se trata de asignar recursos –humanos, materiales y financieros– a las unidades productivas que operan en cada una de nuestras universidades.

Por el lado de la demanda, la eficiencia financiera se mejora en la medida que las universidades tienen que emplear un menor nivel de recursos para que los alumnos obtengan su graduación. Señalar, que los índices de rendimiento académico parcial –por curso– y total –para la graduación– de los alumnos de las enseñanzas de grado muestran niveles equiparables a los alcanzados por universidades del entorno de la OCDE y que los datos disponibles para los años de aplicación del EESS evidencian una mejora generalizada en el rendimiento académico de los alumnos (la tasa de rendimiento académico ha pasado del 63,8 al 77,66 por 100 en los cursos 2008/09 y 2012/13, respectivamente). No obstante, no podemos ocultar que en este ámbito de la actividad universitaria se debe y se puede avanzar en reducir algunas ineficiencias que año tras año distraen importantes cantidades de recursos.

La generalización al conjunto de los alumnos matriculados –no solo a los alumnos beneficiarios de becas del Ministerio de Educación– en la aplicación de unas normas de rendimiento académico para progresar y permanecer en los estudios elegidos que no resulten tan laxas como las hoy vigentes en muchas de nuestras universidades, junto a la presencia de servicios profesionales que a modo de mentores actúen con los alumnos en su primer

año de estudio universitario y con aquellos que muestren bajas tasas de evaluación en las asignaturas matriculadas (M<sup>a</sup> Antonia García Benau, 2011), son actuaciones que redundarían en beneficio de los rendimientos académicos y en la reducción de las tasas de abandono del estudio inicialmente elegido, así como en la duración media con la se materializa el abandono del estudio universitario. Igualmente, redundaría en beneficio de la eficiencia el extender e intensificar los servicios de orientación curricular a los alumnos que acceden a las enseñanzas universitarias sin haber realizado una elección reflexiva y responsable, o sin haber podido acceder al estudio inicialmente solicitado, dado el mayor riesgo de fracaso académico y de posterior desempeño laboral que identifica a este colectivo.

Con carácter general, las universidades públicas tienen que aumentar el nivel de profesionalización de su gestión institucional, dando un mayor protagonismo en la gestión al personal de administración y servicios, cualificando técnicamente y retribuyendo adecuadamente a las personas dedicadas a estas tareas, al tiempo que deben reducir la presencia y la intensidad del profesorado en las tareas ajenas al desempeño docente e investigador. La excesiva participación y dedicación del profesorado en los órganos de representación y gestión institucional que se viene observando en la práctica totalidad de nuestras universidades, conlleva una merma significativa de capacidad productiva que, en última instancia, propicia ineficiencias en la aplicación de los recursos.

##### *5. La financiación como garante de la igualdad de oportunidades*

La asignación de los recursos públicos a la educación superior debe efectuarse en lo referente a las universidades, en su condición de organizaciones proveedoras de servicios, utilizando modelos de financiación que al tiempo que buscan la eficiencia en la materialización del gasto, garanticen un elevado grado de equidad entre las instituciones receptoras de la financiación. En lo tocante a los alumnos, los recursos públicos deben garantizar la igualdad de oportunidades de las personas que cumpliendo los requisitos académicos exigidos para acceder y permanecer en el estudio universitario, puedan hacerlo sin que existan factores de índole económico que pudieran impedirlo.

El proceso de asignación de financiación pública destinada a atender los gastos ocasionados por la impartición de las enseñanzas de grado y postgrado –máster– se debería concretar a partir de la determinación de unos costes estándar por modalidad y experimentalidad de enseñanza que

permitirían normalizar una tipología de costes per cápita. Este valor, sería la referencia del máximo a financiar por la Administración competente en la medida que los alumnos no satisfagan los costes correspondientes a las enseñanzas demandadas, siendo, a su vez, la referencia para la fijación de los precios a pagar por el alumnado en un modelo de participación que determinarí­a la contribución directa del alumno atendiendo al nivel de renta familiar (Juan Hernández Armenteros y José Antonio Pérez García, 2014).

La aplicación de un modelo de financiación que satisfaga las necesidades derivadas de la demanda real de servicios docentes atendiendo a valores de costes estándar introduciría equidad institucional en la asignación de recursos públicos, e incentivaría a las instituciones a adecuar las estructuras productivas y sus correspondientes costes totales medios a los registros estándar financiables que operarían a modo de precio de referencia de la enseñanza. Por otra parte, resulta urgente implementar unos mecanismos de financiación específicos y diferenciados para el desempeño de aquellas actividades investigadoras que respondan a programas institucionales. Prolongar la vigencia de los actuales esquemas de financiación pública a las universidades, además de generar bolsas de ineficiencia, propicia la presencia de asignaciones de recursos que por sus acusadas diferencias difícilmente pueden ser comprendidas desde la racionalidad económica y la responsabilidad social que deben regir en los modelos de distribución de fondos públicos.

La observación de la evolución que han seguido en los últimos años las aportaciones de fondos públicos efectuadas, vía transferencias corrientes (a.p.450) y transferencias de capital (a.p.750), por las administraciones responsables de la financiación de las universidades públicas españolas, evidencian unas diferencias en las posiciones extremas de financiación por alumno matriculado en sus ofertas de enseñanzas de grado y postgrado oficial que, si bien en los años de crecimiento económico se habían suavizado al pasar de 92,16 puntos en el año 2002 a 72,22 puntos en el año 2.008, la política de austeridad que se viene aplicando para el gasto público ha determinado que esta brecha interinstitucional se haya agrandado hasta alcanzar los 115,27 puntos en el año 2013.

Desde la perspectiva de considerar la actividad y los resultados docentes, que deberían ser los elementos determinantes de la financiación autonómica a las universidades, no resultan explicables la presencia y la persistencia de unas ratios de financiación tan dispares como los que se recogen en los informes anteriormente reseñados de la CRUE, donde se muestran los valores correspondientes a las posiciones extremas del indicador de esfuerzo público por alumno matriculado en las enseñanzas de grado y postgrado

oficial. Igualmente, del análisis del conjunto de la información disponible cabe afirmar que las Comunidades Autónomas han seguido en estos años políticas de priorización diferente en lo concerniente a mantener e, incluso, intensificar la financiación pública a sus universidades, lo que junto al hecho de que la demanda académica ha registrado pequeñas diferencias en sus tendencias que generalizadamente han sido descendentes, han propiciado una ampliación de la brecha interinstitucional hasta alcanzar niveles de esfuerzo financiero público por alumno tan extremos como son los 1.741 y 7.241 euros de las universidades que ocupan el último y el primer lugar de la relación en el año 2013.

Las universidades catalanas junto a las universidades madrileñas son las que han experimentado una mayor pérdida de financiación pública en los últimos años –2012 y 2013– hasta el extremo de situarse en niveles de esfuerzo inferiores en más de diez puntos a los valores medios del Sistema. Por el contrario, las universidades andaluzas y las valencianas han visto mejorar su posición relativa en la clasificación sistémica, alcanzando, las primeras, los valores medios y manteniendo y aumentando, las segundas, las diferencias positivas que ya presentaban en el año 2002. También, resulta destacable el cambio observado en el compromiso público de la Comunidad Castilla La Mancha con su universidad que ha sufrido una caída superior a 30 puntos con la posición de referencia del año 2008. Caída, que se aprecia en igual intensidad para la Universidad Pública de Navarra, si bien el esfuerzo financiero público de la Comunidad Foral de Navarra ha superado de manera considerable los valores medios registrados por el Sistema en todos y cada uno de los años considerados.

Obviamente, la reducción que con carácter general se ha producido en los recursos públicos procedentes de la Administración Autonómica (1.082 millones de euros en los años 2010 a 2013), que competencialmente deben atender los gastos ocasionados por la enseñanza, no sólo no han estrechado los niveles de desigualdad, sino que junto, al descenso experimentado en la financiación que específicamente se contabiliza para las actividades de investigación (427 millones de euros en los años 2010 a 2013), está generando un distanciamiento de las universidades con las necesidades del sistema productivo que, más pronto que tarde, se mostrará en pérdidas de competitividad con las economías de nuestro entorno.

Similar observación cabe realizar al considerar los cambios que se han venido produciendo en la política de precios aplicables a las enseñanzas universitarias –RDL 14/2012, de 20 de abril– que están generando mayores niveles de desigualdad entre los usuarios de los servicios docentes atendiendo

exclusivamente al lugar de provisión y no, como debería de ocurrir, en razón a la capacidad económica familiar del alumno.

La situación en el año 2013, después de dos años de aplicación de una relativa liberalización de precios, es que la contribución del alumnado al conjunto de los ingresos no financieros de las universidades es más del triple entre los estudiantes de las instituciones que ocupan las posiciones extremas (Cataluña y Galicia, respectivamente). Los precios pagados en primera matrícula por crédito ECTS de las enseñanzas de grado de mayor experimentalidad en el curso académico 2013/14 en las universidades de Cataluña y de Andalucía han sido de 39,53 y 12,63 euros, respectivamente. En el curso académico 2002/03, los precios pagados para estas mismas enseñanzas fueron de 12,27 y 9,10 euros en las universidades públicas de Cataluña y Andalucía, produciéndose en este breve periodo de tiempo un acusado aumento de la brecha que ha pasado de situarse en 1,34 a 3,13 veces el esfuerzo privado que deben realizar los estudiantes matriculados en las universidades catalanas en relación con el esfuerzo económico que han de realizar los estudiantes matriculados en las universidades andaluzas.

Las subidas experimentadas por los precios de la matrícula universitaria (422 millones de euros del curso 2010/11 a 2013/14, que representa una variación del 36,28%) responden exclusivamente a la finalidad de compensar las pérdidas de financiación con origen en las arcas públicas, sin que pueda señalarse argumento alguno relativo a la calidad del servicio docente que pudieran justificarlas. Tampoco, podemos argüir factores relacionados con las estructuras de costes que pudieran derivarse de la provisión de las diferentes enseñanzas, dado, de una parte, la ausencia de información contable que evidencien los costes reales del servicio y, de otra, el comportamiento lineal e indiscriminado que caracteriza la aplicación de los precios vigentes en los tres últimos cursos académicos.

Por el contrario, estamos convencidos que estas actuaciones se dejarán notar en la presencia en las aulas universitarias de aquellos alumnos cuyas familias tienen importantes limitaciones para poder asumir el coste de oportunidad que implica para sus economías que uno de sus miembros retrase su incorporación al mercado laboral. Impedimentos, que se verán reforzados con los cambios introducidos en la política de becas universitarias –RD 1000/2012, de 29 de junio– tendentes a seleccionar y discriminar según comportamientos académicos que se manifiestan exigentes para las personas de reducido poder económico que son las que vienen accediendo a estas ayudas (menos del 25% del alumnado de enseñanzas de grado son beneficiarios de beca del Ministerio de Educación) y, sin embargo, se mantienen laxos para

la mayoría de los alumnos que, disfrutando de matrículas subvencionadas, no encuentran prácticamente ninguna limitación para alargar el tiempo requerido para su graduación. Entendemos, que sí realmente los responsables de la financiación pública buscan mejorar la eficiencia y la equidad en sus procesos de asignación deberían incidir en medidas que contemplen la reducción del tiempo de permanencia de los alumnos en las instituciones para la obtención de sus acreditaciones, así como en rebajar los índices de abandono de las enseñanzas elegidas que ocasionan importantes despilfarros de recursos. (Juan Hernández Armenteros y José Antonio Pérez García, 2011).

La extensión de los servicios universitarios debe ser un objetivo prioritario para toda sociedad que desee disponer de un capital humano capaz de participar activamente en los avances tecnológicos propios de una economía avanzada. En esta dirección, resulta determinante establecer un ambicioso programa de ayudas al estudio universitario que tenga como ejes de referencia la igualdad de oportunidades y el establecimiento de las becas como un derecho subjetivo de las personas que manifiesten objetivamente la necesidad económica de la ayuda. El acceso y la permanencia en la condición de becario deben estar sujetos a los mismos requisitos académicos que rijan para cualquier estudiante universitario. La beca no se concede por estudiar, no es un premio a ningún esfuerzo extraordinario, se concede para poder estudiar y pretende situar al alumno becario en igualdad de condiciones con el alumno que por su posición económica familiar no requiera de este tipo de prestaciones. Las ayudas a las que podrán acceder los alumnos becarios deben ser distintas atendiendo a los umbrales de renta de sus respectivas unidades familiares.

#### *6. Compromiso social y transparencia institucional*

La financiación pública demanda transparencia a su receptor. Difícilmente, podremos comprometer a la sociedad española con un apoyo decidido a sus universidades, si éstas no actúan con eficacia y eficiencia y se muestran en todos sus actos totalmente transparentes. Las universidades españolas, particularmente las públicas, es de justicia reconocer que han realizado un destacado esfuerzo por aproximar su realidad productiva al conocimiento de la sociedad, siendo un referente de este compromiso la publicación *La Universidad Española en cifras*, que elabora y edita la Conferencia de Rectores de Universidades de España (CRUE). También, desde instancias privadas se dispone de informes periódicos que señalan los aspectos más relevantes

de la educación superior, como pueden ser, entre otros, el *Informe CYD. La contribución de las universidades españolas al desarrollo*; elaborado por la Fundación Conocimiento y Desarrollo y el *Rankings ISSUE. Indicadores sintéticos de las universidades españolas*, elaborado por el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE) y la Fundación BBVA.

A nivel institucional, son ya muchas las universidades públicas que elaboran y ofrecen en sus respectivas páginas webs documentos estadísticos que recogen los aspectos más destacados de su diferente desempeño funcional. Sin embargo, la rendición de cuentas a la sociedad es mucho más que una presentación periódica de los agregados estadísticos y/o presupuestarios aprobados por los órganos de gobierno representativos de la comunidad universitaria. La rendición de cuentas exige disponer de la información precisa y detallada de los objetivos institucionales en sus respectivas áreas funcionales, de los recursos aplicados para su consecución y de la incidencia que la actividad universitaria tiene en su entorno territorial y social. La información debe estar fácilmente accesible y estructurada atendiendo a las utilidades de sus principales usuarios.

La potenciación de la profesionalización de la gestión universitaria, con personal cualificado y dedicado en exclusividad al desempeño de la gestión, es condición necesaria para poder avanzar de manera decidida en la transparencia institucional, dada la exigencia de continuidad y de conocimientos técnicos que requiere el tratamiento y la elaboración de la información. En esta dirección, los sistemas de contabilidad de costes resultan de utilidad, tanto para objetivar las decisiones de índole interno, como para establecer programas de buenas prácticas entre las diferentes unidades productivas y/o servicios prestados por diferentes universidades.

A nivel agregado, sistema universitario de España, es preciso mejorar los sistemas de información disponibles en la actualidad que se muestran diversos, dispersos, carentes de uniformidad en el tratamiento informativo, con dificultad para su acceso y, en muchos aspectos, resultan aún hoy notablemente insuficientes. En esta, como en otras cuestiones, la coordinación a través de los órganos que existen en el Sistema resulta perentoria para poder disponer de una estructura informativa abierta y accesible al conjunto de la sociedad española.

Finalmente, la responsabilidad de los gestores universitarios está estrechamente vinculada a la eficaz aplicación que puedan hacer de la financiación recibida para el desempeño de los servicios universitarios, siendo muy pertinente reconsiderar las actuales estructuras de gobierno que, por redundantes y burocráticas, pueden favorecer la opacidad y la confusión en

la asunción de las responsabilidades derivadas de la toma de decisiones que competen a los distintos órganos del gobierno universitario. (Pello Salaburu Etxeberria, 2011).

### *Bibliografía*

- Consejo de Universidades. *Documento de mejora y seguimiento de las Políticas de Financiación de las Universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del Sistema Universitario Español*. Madrid: Ministerio de Educación, 2010.
- García Benau, M.A. "Naturaleza, organización y gestión de las relaciones entre profesores y estudiantes en el marco del EEES: de la teoría a la práctica". En García Cañete, Javier y Esteban Villar, Mercedes de (coords.). *Profesores y estudiantes en el centro de la Universidad*, pp. 57-79. Madrid: Fundación Europea Sociedad y Educación, Studia XXI, 2011.
- Hernández Armenteros, J. (dir.): *La Universidad Española en cifras*. Madrid: CRUE. Varios años.
- Hernández Armenteros, J. y Pérez García, J. A. "Problemas de eficiencia del sistema universitario público español". En *Informe CYD2.010*, pp. 121-132. 2011.
- Hernández Armenteros, J. y Pérez García, J.A. "Crisis fiscal, finanzas universitarias y equidad contributiva: una reformulación del modelo de financiación de los usuarios de los servicios educativos universitarios". *Cuadernos de Trabajo*, nº 7 (2014).
- Pérez Esparrells, C. "La financiación universitaria: más dinero público y privado". En *La Universidad española. Reformas pendientes. Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*, nº 151 (2014): 225-237. UNIR.
- Pérez García, J.A. y Hernández Armenteros, J.: "Instrumentos para una financiación eficaz de las universidades". *Cuadernos de Trabajo*, nº 5 (2013).
- Salaburu Etxeberria, P. "El gobierno de las Universidades". *Documento de Trabajo*, nº 6 (2011): 57-77.