

FINANCIACIÓN Y GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Santiago Guerrero Boned*

1. Introducción
2. Las fuentes de financiación de las universidades públicas
3. Modelos de financiación de las universidades públicas
4. El modelo catalán de financiación de las universidades públicas.
 - 4.1. Financiación ordinaria
 - 4.2. Financiación condicionada al cumplimiento de objetivos
 - 4.3. Una valoración crítica del modelo
5. ¿Es suficiente el gasto en educación superior?
 - 5.1. Entorno a la equidad del sistema
6. Los efectos de la crisis en la financiación del sistema universitario público catalán
7. Gobernanza y eficiencia
8. Conclusiones
9. Bibliografía

°F Santiago Guerrero Bonet, gerente de la Universidad Autónoma de Barcelona. Edificio A. Campus de la UAB. 08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès). Barcelona.
santiago.guerrero@uab.cat

Artículo recibido el 12.12.2011. Evaluación ciega: 21.12.2011. Fecha de aceptación de la versión final: 23.01.2012.

1. Introducción

*“Las universidades tienen una cosa en común con los jugadores compulsivos y con la realeza en el exilio: nunca hay suficiente dinero para satisfacer sus necesidades”.*¹

El análisis de la financiación de las universidades públicas y por extensión de la educación superior es tema de preocupación creciente en la Unión Europea en los últimos años. Existe un consenso entre los expertos en considerar que el crecimiento económico europeo en los últimos 30 años ha sido menor que en los Estados Unidos, y que esta situación está relacionada con el sistema de innovación y educación superior de los países de la Unión Europea, donde las universidades son, desde luego, un agente clave.

La intensificación del comercio internacional durante los últimos quince años, lo que comúnmente llamamos “la globalización”, y la pérdida de poder relativo de la UE como potencia económica y política, ha generado además una sensación de urgencia en los países europeos para reformular los modelos de financiación y también de gobierno de las universidades.

Una de las primeras señales de esta preocupación fue la “Agenda de Lisboa” de la Unión Europea, acordada en el año 2000, en la que los Gobiernos europeos se comprometían, entre muchas otras medidas, a mejorar la financiación y a realizar reformas en las instituciones de educación superior para superar los retos de la pérdida europea de hegemonía económica y política.

En coherencia con la Agenda de Lisboa, los Gobiernos estatal y autonómicos españoles, establecieron una estrategia de mejora de la financiación de las políticas de I+D y de la universidad española, pasando España a ser uno de los países con unas tasas de crecimiento de la financiación pública más elevadas de la Unión

¹ Bok, Derek (2010): *Universidades a la venta*. Ed. Publicacions de la Universitat de València, pág. 23. El Dr. Bok fue durante más de 20 años rector de la Universidad de Harvard. El libro constituye una excelente reflexión sobre los retos de la educación superior en nuestros días. Si elijo esta cita irónica para abrir el texto del trabajo es para constatar cómo la insuficiencia de recursos es algo que cualquier universitario considera consustancial a la universidad, incluso en una de las universidades más ricas del mundo. El título original, editado en 2003, es *Universities at the market place*; algo menos peyorativo que la traducción castellana.

Europea (ver gráfico nº 3).

En este contexto general es en el que vamos a desarrollar el análisis de la financiación de las universidades públicas. En primer lugar abordaremos las fuentes de financiación desde una perspectiva interna, desde el punto de vista de la universidad. En segundo lugar describiremos las principales características de algunos modelos de financiación pública del panorama internacional, para centrarnos en el estudio del modelo catalán de financiación de las universidades, realizando una valoración crítica. En tercer lugar analizaremos el gasto en educación superior en España en un contexto internacional y reflexionaremos brevemente sobre la equidad del sistema actual de financiación de la educación superior.

Hablar de financiación de la universidad pública en estos momentos de aguda crisis económica no es fácil. La política de consolidación presupuestaria de los Gobiernos europeos derivada de la caída de ingresos fiscales está generando políticas de reducción de gasto público que afectan a la financiación de los servicios públicos y por tanto a la financiación de las universidades públicas². Esta situación nos ha hecho considerar la necesidad de dedicar un apartado a la evolución en los últimos años de la financiación del sistema universitario público catalán y a sus perspectivas post-crisis.

Acabaremos este trabajo ampliando el análisis a la forma de gobernar la universidad. Si llevamos a cabo este análisis estaremos en realidad hablando de las bases de la eficacia –si se cumplen los objetivos de la organización- y de la eficiencia –cuántos recursos se emplean para cumplir los objetivos-. En todas estas tareas que forman la vida organizativa es clave saber cuál es la forma de gobierno de la universidad. El gobierno de la universidad decide cómo deben emplearse los recursos privados y públicos que se obtienen. Esta es la principal actividad del gobierno de una organización. En nuestra opinión cualquier análisis de la financiación de la educación superior que no tenga en cuenta si el gobierno universitario es adecuado es un análisis

² El último informe (Junio 2011) de la EUA (European University Association) referido a la financiación de las universidades europeas *Financially Sustainable Universities II* muestra claramente que las dificultades financieras están generalizadas en toda la Unión Europea. A este respecto es también revelador que a mediados de septiembre de 2010, en París, la OCDE organizase la Higher Education International Conference, cuyo informe llevaba como título “Higher Education in a World Changed Utterly. Doing More with Less”. Creo que parece razonable destacar las cuatro últimas palabras: hacer más con menos. El informe reconoce que las instituciones de educación superior tienen un papel clave en el liderazgo de un crecimiento económico sostenible; pero, insiste el informe, deberán hacerlo en un escenario de menores recursos de todo tipo.

En el caso de Catalunya, las reducciones de la financiación pública sitúan la subvención pública a las universidades en niveles de 2003 en euros constantes. Véase en el apéndice una primera aproximación a los efectos de la crisis en la financiación pública de las universidades catalanas.

incompleto. Con este objetivo realizamos una valoración crítica de la forma de gobierno de las universidades públicas.

2. Las fuentes de financiación de las universidades públicas.

El origen de los recursos financieros de una universidad pública es diverso y puede ser clasificado de muchas formas. Una universidad recibe fondos públicos y privados por las actividades que realiza: impartir docencia (de grado, postgrado y formación continuada), investigar en todos los ámbitos del saber, y transferir conocimiento también en todos los ámbitos del saber. Estas tres actividades son el origen de la mayor parte de las entradas de dinero en la universidad. Otras fuentes de ingreso de las universidades públicas, y aquí podemos encontrar una gran variabilidad entre universidades, son ingresos finalistas por servicios ofrecidos a estudiantes, empleados o usuarios externos. Se trata de servicios que no forman parte del núcleo de actividades de la universidad (docencia, investigación y transferencia) y que tienen como objetivo generar actividades de apoyo en régimen de autofinanciación. Forman parte de estas actividades el hospedaje de alumnos en residencias universitarias, servicios de actividad física o de enseñanza de idiomas, por citar algunos ejemplos³.

Además, existe también financiación para algunos proyectos específicos de cariz social que suelen tener un origen filantrópico, por parte de empresas o de particulares. Es necesario reconocer que los fondos obtenidos por este canal son absolutamente marginales en la universidad pública española.

En promedio, la proporción de recursos públicos y privados que obtienen las universidades públicas presenciales está en torno al 75-80 % de ingresos de origen público y 25-20% de ingresos de origen privado.⁴ Esta proporción es bastante habitual en los sistemas universitarios europeos comparables al español.⁵

La docencia de grado (las nuevas titulaciones que sustituyen a las antiguas licenciaturas ahora en extinción) es una de las actividades principales de la

³ Es necesario destacar que en este tipo de servicios es frecuente la existencia de subvenciones implícitas desde el presupuesto general de las universidades. Por otra parte el tipo de servicio varía de unas universidades a otras. La antigüedad de la universidad o la ubicación en una ciudad o en un campus del extrarradio explican la gran variabilidad de servicios que las universidades ofrecen. Así, existen universidades que tienen instalaciones deportivas o comedores universitarios y otras que subcontratan externamente estos servicios. En algunos casos existen fórmulas mixtas.

⁴ *La Universidad española en cifras*. CRUE 2010.

⁵ En cualquier análisis a escala europea hay que citar por sus diferencias al Reino Unido, donde la parte privada de la financiación es muy superior al resto de países europeos.

universidad. Los recursos que la universidad obtiene para financiar esta actividad son mayoritariamente de origen público, puesto que las tasas académicas que pagan los estudiantes y sus familias en la universidad pública cubren en torno a un 12-15% en promedio del coste total de los estudios, siendo el 88-85% restante la aportación de los presupuestos públicos. Estas cifras son bastante homogéneas en toda España.

Es importante remarcar que en la mayor parte del sistema público universitario español los recursos que las universidades obtienen para financiar los estudios universitarios pueden ser considerados competitivos. Obviamente lo son los de origen privado, lo que pagan los estudiantes y sus familias, puesto que las universidades captan estudiantes en un mercado abierto de estudios universitarios y de otro tipo, donde todas las ofertas educativas públicas y privadas compiten por atraer estudiantes. Pero también hay que destacar que, por ejemplo en el caso catalán, la subvención pública es competitiva para las universidades públicas. Dedicaremos un apartado posterior a describir el modelo catalán de financiación de las universidades públicas y las líneas generales de algunos modelos internacionales.

Esto por lo que hace referencia a las titulaciones oficiales, tanto de grado como de postgrado (másteres). Pero existen otro tipo de actividades docentes que las universidades también llevan a cabo sin ningún tipo de financiación pública, como son algunas actividades de postgrado no oficial y formación continuada. En estos casos la universidad tiene total libertad para ofrecer formación, financiarla en base a los ingresos obtenidos por los alumnos y obtener un excedente con el que financiar otras actividades. No cabe duda de que también en este caso estamos hablando de recursos competitivos.

Las actividades de postgrado y formación continuada se desarrollan bajo diferentes modelos en la universidad española. Es frecuente la existencia de organizaciones externas, controladas por la universidad, por ejemplo fundaciones, que gestionan estos productos docentes a cambio de alguna contrapartida financiera, habitualmente un porcentaje de los ingresos. El control universitario se limita a garantizar la calidad académica, dejando toda la gestión en manos de la organización externa. En otros casos, la formación continuada se realiza en el interior de la universidad, y la contrapartida financiera es un cánon u *overhead* sobre los ingresos obtenidos por cada producto docente.

En el caso de la investigación la competencia por captar los recursos con los que

financiar las actividades es muy evidente. Todas las convocatorias públicas de proyectos de investigación, tanto europeas como nacionales, son competitivas. Son los grupos de investigación los que, en función de la calidad de su proyecto y su historial, obtienen financiación para llevar a cabo los proyectos que presentan. En el caso de los proyectos europeos, la competencia es internacional, y los investigadores deben competir a escala europea. En este caso, el de la investigación, la mayor parte de los recursos son públicos, y corresponden a las dotaciones para I+D de los presupuestos de las administraciones públicas, estatales y autonómicas fundamentalmente, además de los programas de la Unión Europea.

La transferencia de tecnología o investigación aplicada también es fuente de recursos, fundamentalmente privados. Es necesario aclarar un sobrentendido acerca de la expresión “transferencia de tecnología”, que suele referirse únicamente a las ciencias experimentales. Es evidente que buena parte de estas actividades son aplicaciones prácticas de conocimientos científicos de los diversos ámbitos de la ciencia experimental. Pero las universidades también ofrecen un conjunto de conocimientos a la sociedad que son también transferencias tecnológicas aunque de carácter intangible, por lo que parece más correcto llamar a estas actividades “transferencia de conocimientos”.⁶ Una parte de estas actividades de transferencia son susceptibles de transformarse en patentes o licencias, aunque son todavía una fuente de recursos escasa para la universidad. Lo mismo que la creación de empresas spin-off derivadas de la investigación aplicada, donde las universidades tienen todavía un buen camino que recorrer, aunque se han dado pasos importantes desde las últimas reformas legislativas.⁷

La magnitud financiera de las actividades de investigación y transferencia de conocimientos en la universidad española es variable. Destacan las universidades politécnicas (Catalunya, Valencia y Madrid), con una captación de recursos en torno al 20-25% del total de ingresos de la universidad.⁸ En las universidades no politécnicas pero con marcado carácter investigador esta proporción está en torno al 15-20% en promedio.

⁶ Cómo llamar si no a las actividades de un grupo de investigación que dispone de unos procedimientos, una tecnología, de hecho, para generar un consenso en torno a la construcción de un establecimiento penitenciario en una ciudad. O la capacidad para generar mejoras organizativas en un centro escolar. Todas estas actividades de transferencia, que en muchas ocasiones tienen una magnitud financiera considerable, debemos considerarlas también investigación aplicada.

⁷ Véase al respecto la Ley 14/2011 de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, especialmente el Título III.

⁸ *La Universidad Española en Cifras* (2010), pág. 93.

Al analizar la importancia de los recursos financieros que obtienen las universidades para financiar la investigación y la transferencia de conocimientos, es de gran importancia destacar que estas actividades generan unos importantes gastos indirectos. Este fenómeno es especialmente relevante en las áreas científico-tecnológicas y de la salud. Los gastos indirectos que generan los proyectos de investigación de estas áreas (laboratorios, personal técnico, servicios científico-técnicos, entre otros) están claramente subfinanciados y las universidades deben asumir su coste con recursos de otras actividades. Es un hecho incontrovertible en el caso español que las universidades de perfil investigador tienden a descapitalizarse financieramente a medida que se consolida su éxito en las convocatorias nacionales e internacionales de investigación, un fenómeno conocido y debatido pero que continua sin una solución satisfactoria⁹.

3. Modelos de financiación de las universidades públicas

Los modelos para determinar la subvención pública de las universidades tienen como objeto orientar las decisiones de la universidad hacia unos determinados objetivos fijados por el Gobierno, en general de común acuerdo con el sistema universitario.

Excedería el objeto de este trabajo realizar una revisión exhaustiva de los diversos modelos de financiación de las universidades públicas de la Unión Europea. Nos limitaremos a dar una visión panorámica de los principales modelos europeos¹⁰ y su evolución reciente, para después pasar a describir y valorar las características clave del modelo catalán.

En líneas generales, todos los modelos de determinación de la subvención pública están basados en el cálculo de un conjunto de parámetros o indicadores de docencia e investigación a partir de los cuales se asigna la financiación a la universidad. En el caso de la docencia suelen primar los indicadores de input: el número de estudiantes a tiempo completo matriculados ponderados por la experimentalidad de los estudios. Los indicadores de output en docencia se centran en el rendimiento académico y el

⁹ Destacamos aquí el *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 (SUE)*, Abril 2010, elaborado por el Consejo de Universidades y la Conferencia general de política universitaria. Según este informe los “overheads” han crecido los últimos años hasta situarse de promedio en el 21% en las universidades españolas. Existe un consenso claro derivado de estudios de contabilidad analítica por el que estos costes indirectos se sitúan como mínimo en torno al 35% en el caso de las ciencias experimentales y de la salud, siendo menores los costes de las ciencias sociales y humanidades.

¹⁰ Ver por ejemplo, Vila, Luis (2007) y también Solà i Busquets, Francesc (2010).

número de titulados obtenidos. En el caso de la investigación priman los indicadores de output o rendimiento: tesis leídas, producción científica, captación de fondos competitivos, entre otros. En muchos países es frecuente la existencia de contratos programas plurianuales teniendo como contrapartida el cumplimiento de determinados objetivos docentes y de investigación.

En cuanto a las principales tendencias¹¹ que se vienen observando en los países de la OCDE, podemos destacar las siguientes:¹²

- Transición desde sistemas incrementalistas, de financiación básica mediante petición de fondos públicos en función de las necesidades de las instituciones hacia modelos de financiación básica mediante la aplicación de formulas objetivas. La progresiva eliminación de sistemas incrementalistas es la tendencia más frecuente en los países desarrollados. A este respecto, en el caso español, solo cinco comunidades autónomas tienen un modelo incrementalista, y es remarcable que se trata de comunidades donde solo existe una universidad pública: Baleares, Cantabria, Extremadura, País Vasco y La Rioja¹³.
- Cambio desde mecanismos de determinación de la financiación básica en función de input hacia mecanismos en función de output, como por ejemplo y para el caso de la investigación en Estados Unidos, Japón, Australia y la Unión Europea. Pero también se va imponiendo este mecanismo competitivo para la actividad docente, donde se financia públicamente a la universidad por sus outputs docentes: Suecia, Finlandia, Dinamarca, Holanda¹⁴. Algunos de los modelos de financiación de las comunidades autónomas siguen esta tendencia parcialmente.

¹¹ A destacar que los modelos de asignación de fondos públicos a las universidades no pueden considerarse “puros”. En todos los casos revisados en la literatura sobre esta cuestión encontramos modelos mixtos; es por ello que hablamos de tendencias comunes a todos los modelos.

¹² Adaptadas de Vila, Luis (2007) y González, María José (2007).

¹³ En “Financiación del Sistema Universitario Español”, un trabajo de la Comisión de Financiación del Consejo de Coordinación Universitaria (2007) es posible encontrar una excelente revisión de las características de los diversos modelos de financiación pública de las universidades en España. Destaco la tabla de la página 112, donde se hallan resumidas las características clave de los diecisiete modelos de financiación de las diecisiete comunidades autónomas. Excepto en las cinco comunidades citadas, en todas las restantes se trata de modelos mixtos, que, en general, siguen las tendencias marcadas en este apartado.

¹⁴ Véase también: Maassen, Peter (2000).

- Tránsito hacia la vinculación de la financiación básica con el logro de objetivos mediante indicadores de resultados. Este sería el caso, por ejemplo, de Francia, Finlandia, Suecia, Australia, los Estados de Colorado y Virginia en Estados Unidos.
- Elevación de la proporción de recursos asignada a través de mecanismos competitivos. Este sería el caso de prácticamente todos los sistemas universitarios de los países desarrollados para la distribución de recursos relacionados con la investigación.
- Aumento de la proporción de las fuentes privadas en la financiación de la educación superior. Las recientes subidas en algunas comunidades autónomas, por ejemplo Catalunya, de las tasas universitarias por encima de la inflación prevista van en la línea de esta tendencia¹⁵.

4. El modelo catalán de financiación de las universidades públicas¹⁶

El modelo actual de financiación de las universidades públicas catalanas cumple en buena parte con las tendencias de los modelos europeos de financiación pública. Una parte de los recursos, la financiación ordinaria, se reparten mediante un modelo de distribución donde las universidades compiten para atraer hacia sí el máximo de recursos posibles. El mecanismo es el siguiente: el Govern establece un montante total de financiación, y las universidades, en función de parámetros de docencia e investigación obtienen una parte de la financiación total del sistema. El resto de recursos, que han ido ganando peso en los últimos años, son recursos cuya obtención por parte de la universidad depende de la consecución de unos determinados objetivos de docencia, investigación y transferencia fijados por el gobierno.

4.1. Financiación ordinaria.

¹⁵ A este respecto cabe destacar que las tasas universitarias están controladas por el Gobierno central, que fija un margen sobre el cual las comunidades autónomas pueden decidir. En los últimos años la decisión gubernamental ha fijado el margen de incremento entre el IPC y IPC+4%. Las distintas decisiones de los gobiernos autonómicos ha ido generando una cierta variabilidad de precios de los estudios universitarios a escala nacional. Así, mientras en Catalunya los incrementos han sido siempre por encima del IPC (en el curso 2010-11 IPC+4%) en otras comunidades autónomas los incrementos se han ido limitando al IPC.

¹⁶ Por su magnitud (son más de dos tercios de todo el sistema) y complejidad, los modelos de financiación de las comunidades de Madrid, Andalucía, Valencia y Catalunya son los más estudiados. Una descripción de sus características y una valoración crítica de su aplicación puede encontrarse en Casani y Zorrilla (2007) para el caso madrileño, Pérez (2007) para el caso valenciano, Vilalta y Gavaldá (2007) para el caso catalán y Hernández y Álvarez de Toledo (2007) para el andaluz.

El modelo de distribución tiene las siguientes características¹⁷:

¹⁷ El modelo de financiación descrito incluye la revisión realizada en 2005 del modelo inicial puesto en funcionamiento en el curso de 2001. Los cambios políticos y la crisis económica han paralizado la renovación del modelo prevista para el curso 2010.

Modelo de distribución de la financiación de las universidades públicas catalanas (2005)

			% sobre la subvención	% sobre el total de la financiación
Subvención fija	15%	S. Fija uniforme	30%	4,5%
		S. Fija no uniforme	70%	10,5%
Subvención básica	60,3%	Créditos matriculados equivalentes	65%	39,2%
		Doctorado	10%	6,0%
		Investigación	5%	3,0%
		Superficie construida	20%	12,1%
Subvención derivada	9,4%	Tramos investigación	27%	2,5%
		Cuota patronal Seguridad Social PDI	40%	3,8%
		Complemento autonómico	30%	2,8%
		Programa de promoción del PDI funcionario	2%	0,2%
Subvención estratégica	15,3%	Nuevas enseñanzas/pruebas piloto EEES	16%	2,5%
		Contrato programa (10% total Modelo)	65%	10,0%
		Importe para compensar efectivo	19%	2,9%
<u>100%</u>			<u>100%</u>	

El modelo permite calcular la subvención pública dividiéndola en **cuatro grandes bloques**.

1. **Subvención fija:** reparte un 15% del total de la subvención.

- a. Consta de una parte fija **uniforme** igual para todas las universidades, independiente de la dimensión de cada universidad. Aproximadamente un 4,5% del total de la subvención está destinada a cubrir gastos como Rectorado, Consejos Sociales y otros gastos básicos.
- b. La parte **no uniforme** es proporcional a la actividad académica de cada universidad. Representa aproximadamente un 10,5% del total de la subvención. Esta parte se distribuye un 50% por el profesorado a tiempo completo y el otro 50% por los créditos matriculados equivalentes.

2. **Subvención Básica:** Es la parte más importante de la subvención y representa un 60% del total de la financiación ordinaria. Se distribuye en base a cuatro indicadores básicos: Créditos matriculados equivalentes, Superficie construida, Doctorados e Investigación.

a. **Créditos matriculados equivalentes (39%):** Se distribuye haciendo la media móvil de créditos ordinarios de grado y postgrado de los 3 cursos anteriores al ejercicio de cálculo, es decir, sin tener en cuenta el curso académico en el que se calcula¹⁸. Estos créditos están ponderados con un coeficiente de experimentalidad y otro factor que tiene en cuenta el número de veces que se ha matriculado el alumno de esos créditos.

- El coeficiente de experimentalidad se asigna por titulación, y viene dado por el porcentaje de créditos prácticos y el grupo de experimentalidad en el que se ha clasificado la titulación según el cuadro adjunto. Esta ponderación permite ajustar la subvención al coste teórico de una titulación. Así, puede comprobarse que una titulación de ciencias sociales como derecho recibe menos subvención que una titulación de ciencias experimentales, a igualdad de créditos matriculados.

¹⁸ Este mecanismo de las medias móviles permite alisar las hipotéticas variaciones bruscas que podrían producirse en el número de créditos matriculados de una universidad.

Clasificación de las titulaciones	
A	<i>Humanidades y ciencias sociales, excepto traducción e interpretación y psicología</i>
B	<i>Comunicación audiovisual, documentación, estadística, geografía, matemáticas, navegación marítima, periodismo, publicidad y relaciones públicas y traducción e interpretación</i>
C.1	<i>Ingenierías técnicas y arquitectura técnica, ingeniería en organ. industrial, diplomatura máquinas navales y psicología.</i>
C.2	<i>Ingenierías superiores y arquitectura y las del área de ciencias experimentales, excepto estadística, matemáticas y ciencias y técnicas estadísticas. Incluye enología, farmacia, ciencia y tecnol. de los alimentos, máq. navales, náutica i transporte público, óptica i optom., terapia ocupacional i bellas artes</i>
D	<i>Ciencias de la salud, excepto farmacia, ciencia y tecnología de los alimentos, terapia ocupacional i óptica i optometría</i>

TIPOS titulación	Estructura créditos				TIPOS titulación	Estructura grupos			
	aula	labor	lab or exp eri.	clíni co		aula	lab or	labo r. exp eri	clíni co
A	100,0 %				A	2			
B	50,0 %	50,0 %			B	2	4		
C.1	33,3 %	33,3 %	33, 3%		C.1	2	4	5	
C.2	33,3 %	33,3 %	33, 3%		C.2	2	4	6	
D	16,6 %	16,6 %	33, 3%	33,3 %	D	2	4	6	8

- El número de créditos matriculados se ponderan en función del coeficiente de repetición del estudiante. Así, las 1ª matrículas de los créditos ordinarios se ponderan al 100 %, las 2ª un 70 %, las 3ª un 50 % y las 4ª o más un 20 %. Como podemos comprobar, el modelo penaliza el hecho de que los estudiantes no progresen en la titulación. Es necesario destacar que estos estudiantes pagan por la matrícula un coste adicional, aunque estos ingresos adicionales no compensan totalmente la pérdida de subvención pública de la universidad.
- b. **Superficie construida:** el modelo reparte un 12% del total de la financiación ordinaria en función de la superficie construida pero sin ponderar por el coste de mantenimiento que cada superficie tenga en función de su uso. Así, financia del mismo modo la superficie de laboratorios que la de aulas o seminarios.
- c. **Subvención basada en indicadores de doctorado:** representa un 6% del total de la subvención y se determina en función de dos variables:
- Media de los 3 últimos cursos académicos del número de tesis leídas (4,5%).
 - Media de los 3 últimos cursos académicos del número de créditos matriculados en programas de doctorado (1,5%).
- d. **Subvención basada en sexenios de investigación:** un 3% del total de la subvención se distribuye de acuerdo con el promedio de los sexenios de investigación, ponderados por el cociente entre el número total de profesores doctores a tiempo completo y el número total de profesores doctores que son funcionarios.

3. **Subvención estratégica:** representa aproximadamente un 15% de los recursos

distribuidos por el modelo y financia la puesta en marcha de las nuevas titulaciones, las pruebas piloto del Espacio Europeo de Educación Superior, y los contratos programa con la universidades.

- a. **Las nuevas titulaciones** se han financiado de forma finalista durante el periodo de implantación más un año y las pruebas piloto de nuevas titulaciones en el marco del EEES de acuerdo con los convenios establecidos.
 - b. **La financiación por contrato programa** se centra principalmente en la producción de titulados. Al igual que en el caso de la subvención básica, se ponderan los titulados por la experimentalidad de la titulación.
4. **Subvención derivada:** esta subvención financia los costes que debe asumir la universidad por decisiones que no son tomadas por la propia universidad. Distribuye aproximadamente un 10% de los recursos subvencionados y está destinada a financiar los gastos de sexenios de investigación, complementos autonómicos, programas de promoción del profesorado y seguridad social del profesorado laboral contratado de la universidad.

4.2. Financiación condicionada al cumplimiento de objetivos.

Como hemos comprobado cuando describíamos las tendencias en Europa de la financiación pública universitaria, en los últimos años han ido ganando peso las fuentes de financiación orientadas a la incentivación de las universidades hacia la consecución de unos determinados objetivos fijados de común acuerdo entre el Gobierno y las universidades. Así, para el periodo 2007-2010 el Govern de la Generalitat¹⁹ estableció una mejora financiera adicional condicionada a la consecución de objetivos estratégicos²⁰ en tres ámbitos: Investigación, Docencia y Gestión.

Los objetivos en el ámbito de la **investigación** son: mejorar la capacidad investigadora, incrementar la captación de fondos competitivos e incrementar la transferencia de conocimientos. En el ámbito de la **docencia** los objetivos son los siguientes: mejorar la eficiencia en la docencia, adaptar la estructura del profesorado a la demanda y mejorar la calidad del profesorado, mejorar las competencias lingüísticas y mejorar la ocupabilidad de los estudiantes. Por lo que respecta al ámbito de **gestión**, se trata de articular un sistema presupuestario por programas y cálculo de costes para tomar decisiones, incrementar la transparencia y rendición de cuentas a la sociedad, y fomentar la determinación, seguimiento y evaluación de actuaciones estratégicas y de estabilización presupuestaria.

El cálculo de la financiación se realiza asignando a cada uno de estos epígrafes unos parámetros que miden el grado de cumplimiento de los objetivos marcados y su evolución en el periodo de tiempo de vigencia del acuerdo de financiación.

¹⁹ Acuerdo de Govern de 10 de octubre de 2006 sobre el “Pla de finançament per a la millora de les universitats públiques catalanes”.

²⁰ En el apéndice “Los efectos de la crisis en la financiación del sistema universitario público catalán” podremos comprobar cómo finalmente las decisiones gubernamentales derivadas de la política de consolidación fiscal han impedido la materialización de buena parte de los fondos previstos.

4.3. Una valoración crítica del modelo.

El modelo que acabamos de describir tiende a incentivar la eficiencia, es decir, el mejor uso de los recursos. La universidad recibe financiación en función de los estudiantes matriculados según el grado de experimentalidad de la titulación que cursen, y los recibe independientemente de los costes que la universidad tenga. Por tanto, los equipos directivos de cada universidad tienen incentivos para minimizar lo que podemos llamar “el coste unitario de producción” de su universidad, puesto que lo que está subvencionada es la actividad, no su coste.

El modelo también incentiva la eficacia de la universidad, es decir, la capacidad para cumplir unos determinados objetivos. Así, la universidad ingresa recursos por el número de estudiantes titulados, tesis leídas, sexenios de investigación acreditados, etc. Es de suponer que las universidades establecen, a la vista de estos incentivos financieros, políticas tendentes a maximizar la cantidad de “output”. Los mecanismos internos de mejora de la eficacia pueden ser muchos y diversos, desde planes de seguimiento para mejorar el rendimiento de los estudiantes hasta planes de promoción para captar los mejores estudiantes de secundaria. Por el lado del profesorado, el modelo pretende primar la selección del mejor personal académico puesto que a mayor productividad del profesorado mayor financiación.

Un análisis detallado del modelo permite observar que, pese a los incentivos a la eficacia y eficiencia del modelo que hemos citado, buena parte de los parámetros se basan en el tamaño de la universidad: el número de profesores, los metros cuadrados construidos, el número de créditos matriculados. Se trata de parámetros que no priman el uso más eficiente de los recursos, y constituyen en la práctica una subvención según el tamaño de la universidad. Algunos análisis realizados²¹ indican que aproximadamente el 75% de la asignación de la financiación se realiza en función de variables de coste o de input, quedando el 25% en función de resultados y variables de output. Tenemos por tanto que en torno a una cuarta parte de los recursos repartidos según la financiación ordinaria están orientados a los resultados del sistema universitario.

El hecho de que se trate de un modelo de distribución en el que pesan significativamente los parámetros de tamaño de la universidad genera una lógica inflacionista en el sistema universitario catalán.

²¹ Véase por ejemplo Solà i Busquets (2010) p. 22.

Como ya hemos anunciado en el apartado 3, el funcionamiento del modelo es el siguiente: el Govern establece la partida presupuestaria en los presupuestos generales de la Generalitat de Catalunya, y las universidades, en función de todos los parámetros anteriores, captan una parte de la financiación. Por tanto, existirá una tendencia natural a la sobreprogramación de titulaciones y a la captación de estudiantes en la medida en que las variables de tamaño y no las de calidad o resultado son las que más pesan en la financiación.²² Las voces que a menudo alegan irracionalidad en el comportamiento agregado de las organizaciones descuidan considerar que es la perversidad del sistema de incentivos la que genera conductas indeseadas.

Dejando de lado los peligros inflacionistas del modelo, ¿cuál ha sido el comportamiento de las universidades en los diez años de vigencia del modelo? Los resultados no parecen mostrar una gran sensibilidad de las decisiones de las universidades a los incentivos marcados por el modelo. Así, se observa una gran estabilidad en las variables clave del rendimiento: tasas de rendimiento de los estudiantes, tasas de abandono, tasas de titulación, etc²³, mientras que el incentivo de cada universidad depende más de la evolución relativa en el sistema (de ahí la sobreprogramación) que de su actuación específica. Por otra parte, no se han creado mecanismos internos de traslación de estos incentivos del modelo a los diferentes órganos de decisión de las universidades.²⁴

Por lo que respecta a la financiación variable, cabe destacar que ha sido la partida financiera más vulnerable a la crisis económica, como veremos en el apéndice, habiendo perdido por tanto su potencial transformador a medio y largo plazo. De haberse consolidado la aportación pública a la financiación variable, la parte de financiación de las universidades públicas orientada a la obtención de resultados hubiese crecido, pasando del 25% al 35% aproximadamente.

²² Un ejemplo puede ser de utilidad para comprender por qué es rentable la sobreprogramación. Supongamos que una universidad es actualmente el 20% del sistema universitario catalán. Supongamos además que la financiación pública está congelada y que no hay cambios significativos en el sistema. En estas circunstancias, esta universidad tiende a obtener el 20% de la financiación pública presupuestada. Supongamos ahora que esta universidad programa una nueva titulación; si el resto de universidades no programan nada, significa que son el resto de universidades quienes en la práctica financiarán, renunciando implícitamente a mantener su parte del pastel, el 80% de esta nueva titulación. La dinámica esperable del conjunto del sistema universitario será entonces programar cuantas más titulaciones mejor para no perder peso en el sistema. En el caso catalán existen controles a esta deriva del sistema, ya que la programación de las titulaciones deben acordarse en el CIC (Consell Internuniversitari de Catalunya), formado por el Govern y las universidades. Los hechos parecen indicar que no estamos ante un control eficaz.

²³ Es evidente que esta estabilidad no implica por sí sola que las universidades no hayan puesto en marcha políticas de mejora. En cualquier caso, la constatación es que ninguna universidad ha mejorado significativamente en términos relativos respecto del resto de universidades.

²⁴ Sola i Busquets (2010), p. 21.

5. ¿Es suficiente el gasto en educación superior?²⁵

En primer lugar debemos distinguir entre la financiación universitaria y el gasto en educación superior. Hasta el momento, a lo largo del presente trabajo nos hemos referido a la financiación de las universidades, deteniéndonos en las diversas fuentes de financiación y su importancia relativa, y centrándonos en diversos modelos de financiación pública. Pero esta fuente de financiación es solo una parte del total de gasto en educación superior. En la tabla siguiente enumeramos las fuentes de financiación del gasto en educación superior:

Aportación de los presupuestos públicos a la financiación de la universidad ²⁶
Aportación de los presupuestos públicos a las convocatorias de I+D
Aportación de los presupuestos públicos para becas y préstamos al estudio
Aportación del sector privado (empresas e instituciones) a actividades de I+D
Aportación del sector privado para actividades de patrocinio y mecenazgo
Aportación directa de las familias/estudiantes a la financiación de la educación superior

La proporción de cada una de estas cinco fuentes de financiación dibuja el modelo de educación superior de un país. Así, es posible concebir un sistema con un importante gasto en educación superior con mayoría de universidades privadas y gran aportación pública y privada a actividades de I+D, mientras es posible, también, concebir un

²⁵ El análisis realizado es básicamente un análisis precrisis. Será necesario comprobar en el futuro los efectos de la crisis en la financiación de la educación superior en el sistema europeo. En concreto, será de gran interés observar si la crisis ha afectado homogéneamente a todos los sistemas europeos. Los primeros datos parecen indicar que el gasto público español en educación superior perderá peso relativo a escala europea.

²⁶ Hemos escrito “financiación de la universidad” y no “financiación de la docencia universitaria” porque una parte de la financiación cubre los gastos generales de la universidad, que incluyen la administración de la investigación y transferencia de tecnología.

sistema universitario basado en universidades públicas gratuitas fuertemente financiadas con fondos públicos. Y en ambos sistemas sería posible encontrar diversos sistemas de becas, desde la beca implícita que significa la matrícula gratuita hasta la beca salario que permite la independencia y movilidad de los estudiantes, ambas financiadas con recursos públicos o privados.

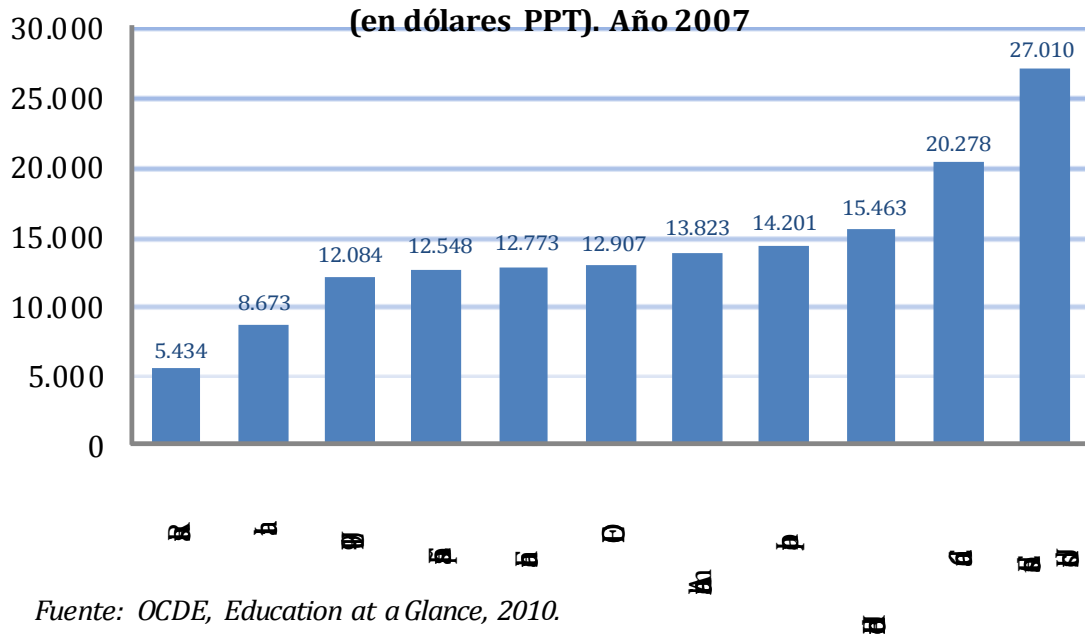
Las comparativas internacionales nos permitirán determinar cuál es el modelo español de financiación de la educación superior y hacer una valoración de su suficiencia.²⁷ Al realizar cualquier comparación internacional es importante utilizar medidas relativas, que no tengan en cuenta las diferencias de tamaño de los sistemas de educación superior; por otra parte, también es necesario realizar el análisis en unidades monetarias de poder adquisitivo comparable.

¿Es el gasto en España comparable al de países de similar nivel de desarrollo? Una primera información a tener en cuenta es el gasto total por estudiante en educación superior (véase gráfico nº1). Como se puede comprobar, el gasto total en educación superior por cada estudiante matriculado en el sistema universitario español es similar a la media de los países de la Unión Europea-19, quedando lejos de Estados Unidos y Canadá.²⁸ Esta será una constante de cualquier comparación internacional dentro de la OCDE.

²⁷Todos los datos aquí expuestos pertenecen a OCDE (2010): *Education at a Glance*. OCDE. París. Un excelente resumen de la financiación de la educación superior en España más amplio y exhaustivo que el realizado en este trabajo se puede encontrar en: Informe CYD 2010 (2010): *Análisis Económico del Sistema Universitario Español*. Cap. 2. p. 98 y ss.

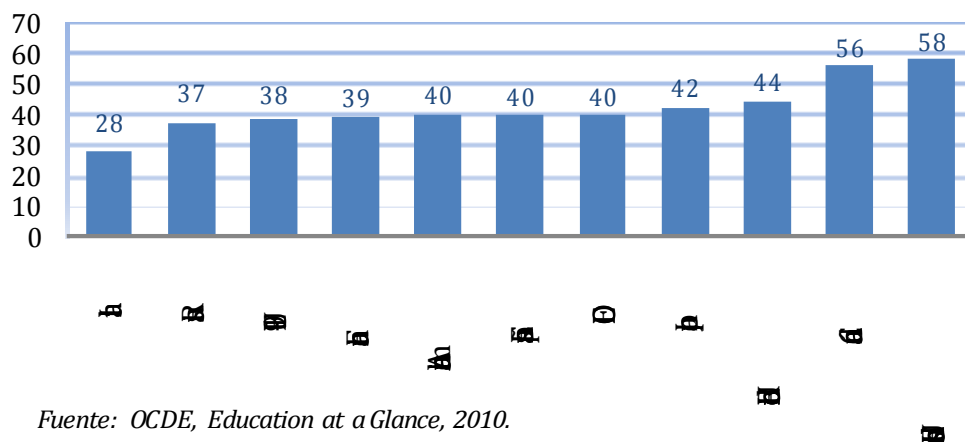
²⁸ Implícitamente estamos suponiendo que los estudiantes progresan a ritmos similares en todos los países comparados, lo que limita la nitidez del análisis. Esto es así porque un sistema donde los estudiantes progresan lentamente en sus estudios podría emplear muchos recursos aunque el gasto por estudiante individual fuese bajo.

Gráfico 1. Comparación del gasto total en educación superior



En cuanto a la inversión en educación superior comparada con el producto interior bruto del país en cuestión, también se observa el mismo resultado que para el caso del gasto por estudiante: España está en el promedio de la OCDE e incluso por encima de la media de los países de la UE-19, quedando lejos de EEUU y Canadá (gráfico nº2)

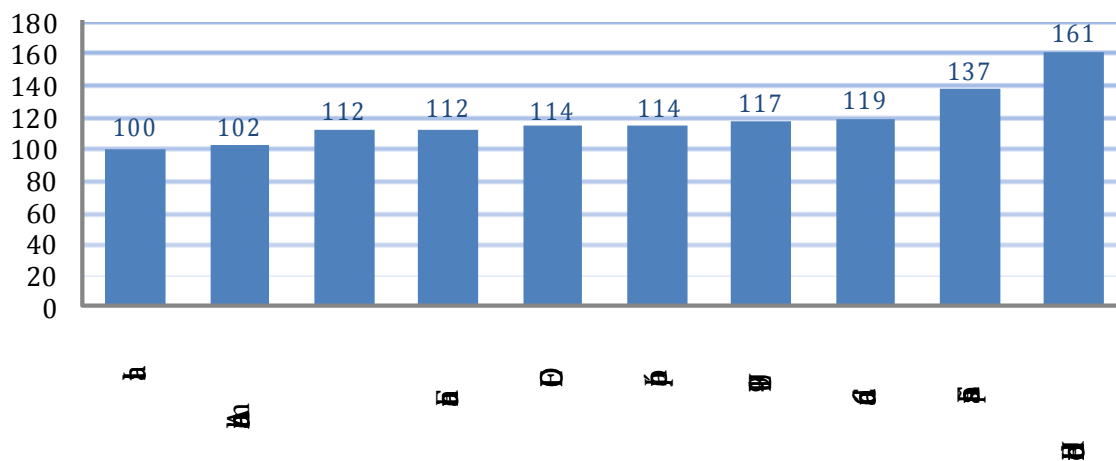
Gráfico 2. Comparación del gasto anual por alumno respecto al PIB per cápita (en porcentaje). Año 2007



Es importante destacar el esfuerzo de gasto que se ha llevado a cabo en España en el

último decenio (gráfico nº3), máxime cuando

Gráfico 3. Comparación de la evolución del gasto por alumno (año 2000=100). Año 2007

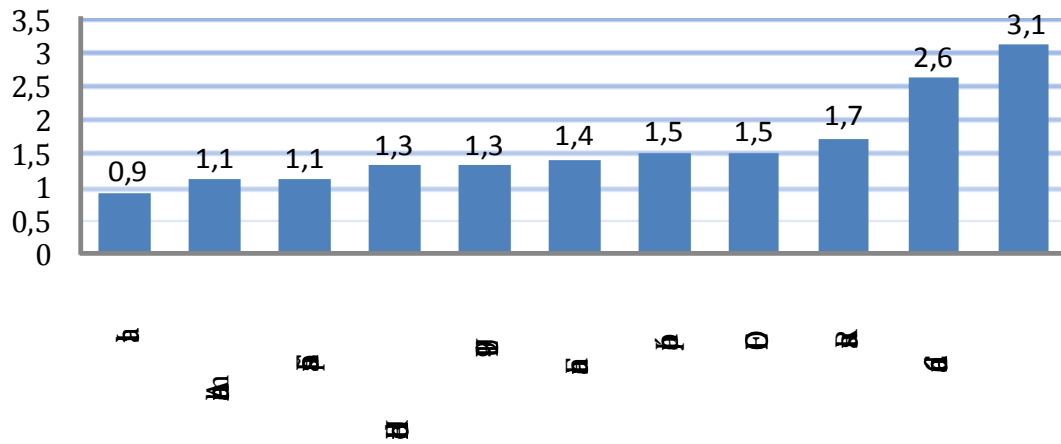


Fuente: OCDE, *Education at a Glance*, 2010.

en este periodo el número de estudiantes universitarios se ha mantenido con una tendencia a la baja, lo que ha redundado en una mejora de la ratio de gasto por estudiante. Por otra parte, este esfuerzo ha tenido sin duda reflejo en la producción científica española, que ha pasado en relativamente pocos años a ser la novena potencia mundial (en consonancia con el tamaño del PIB). Sin embargo, si se compara ese noveno puesto con el PIB per cápita, en el que España ocupa el 23º lugar, podemos concluir que la inversión en educación superior en España ha generado un rendimiento científico remarcable. Sin embargo, la comparación internacional del gasto total en educación superior como porcentaje del PIB indica que España todavía tiene un importante camino por recorrer en cuanto a recursos destinados a educación superior (gráfico nº4).²⁹

²⁹ Es necesario insistir en que los datos de los gráficos anteriores están referidos a la información pública disponible en el momento de escribir este trabajo, que está referida a 2007, antes de la crisis económica. No cabe duda que la reducción del gasto público en España tendrá efectos destacables cuando se lleve a cabo la actualización de los datos estadísticos. Una primera aproximación a los efectos de la crisis en los sistemas europeos de educación superior puede encontrarse en el informe de la EUA *Financially Sustainable Universities II*, que incluye algunos datos de 2009. En el informe se destacan algunas primeras medidas restrictivas de gasto público universitario en algunos países de la UE, aunque todavía no se recogen todos los efectos de la crisis.

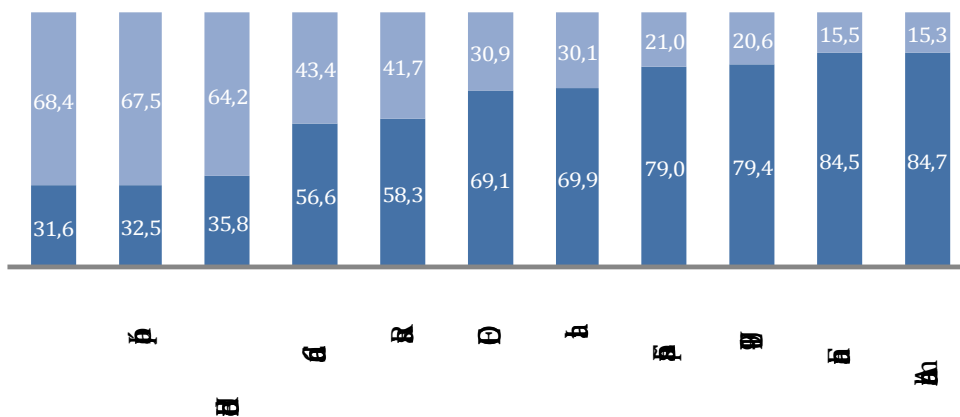
Gráfico 4. Comparación del gasto total en educación superior (en porcentaje del PIB). Año 2007



Fuente: OCDE, *Education at a Glance*, 2010.

Una característica de nuestro sistema de financiación de la educación superior es que está basado en una financiación predominantemente pública. Este fenómeno no es una particularidad española; se reproduce en toda la Europa continental. Sólo EEUU, Japón y el Reino Unido tienen un sistema donde predomina el origen privado del gasto (gráfico nº5).

Gráfico 5. Comparación de las proporciones de gasto público y privado en educación superior (en porcentaje). Año 2007



Fuente: OCDE, *Education at a Glance*, 2010.

■ Público ■ Privado

El análisis de los datos aportados nos indica que la proporción de gasto que en España se dedica a educación superior es comparable a la de los países de su

entorno, al menos en el periodo analizado.

5.1. En torno a la equidad del sistema.

Sin embargo existe un aspecto de la financiación de la educación superior, el que tiene que ver con la equidad del sistema, en el que claramente, como indica el gráfico nº6, existe un importante déficit en el caso español. Se trata de la aportación a las ayudas a los estudiantes en relación con el gasto en educación superior. El gráfico nº6 nos muestra que el sistema de becas español es claramente insuficiente, tanto por lo que se refiere a su cuantía como a la cobertura de la población. Aunque en los últimos años ha aumentado la financiación estatal para ayuda al estudio, queda en este aspecto mucho camino por recorrer. El reciente estudio publicado por la Associació Catalana d'Universitats Públiques (ACUP) insiste en lo que nos muestra el gráfico, y destaca que el gasto público en becas y ayudas al estudio está en torno al 8,2 %, más de diez puntos porcentuales por debajo de la media de la OCDE. En el caso catalán, sólo el 20% de los estudiantes tiene alguna ayuda, un porcentaje muy inferior al de los países europeos más avanzados³⁰.

Esta deficiencia del sistema de ayudas lastra la equidad del sistema. A simple vista podría considerarse un sistema universitario público como el español, que en ocasiones se califica de "sistema de acceso universal", en el que los estudiantes pagan en torno a un 12-15% del coste de los estudios, como un sistema equitativo. Sin embargo, la equidad de un sistema universal queda en entredicho si redefinimos el concepto "coste de los estudios". Debemos incluir en este coste todos los gastos asociados a estudiar, que no son sólo las tasas y otros gastos directos asociados. El principal coste que asume un estudiante y su familia es el coste de oportunidad por no incorporarse al mercado de trabajo y dedicar varios años a estudiar.³¹ Un sistema de becas generador de equidad debería compensar este coste de oportunidad a los estudiantes y sus familias. El sistema actual, donde todos los estudiantes pagan prácticamente lo mismo independientemente de la renta familiar, no genera suficiente equidad.

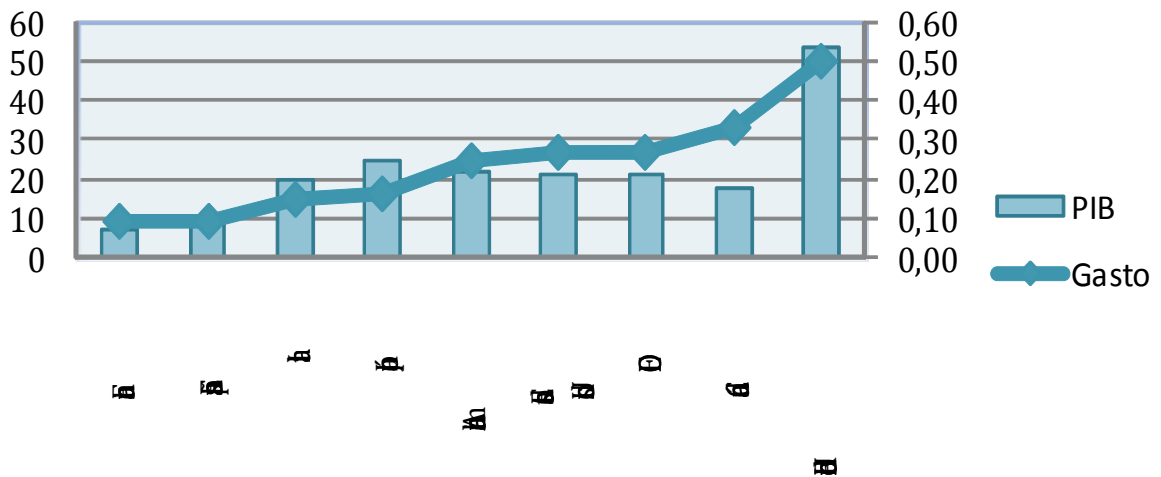
Adicionalmente, la inexistencia de un buen sistema de becas tiene muchos efectos

³⁰ ACUP (2011): *Impactes de les universitats públiques catalanes a la societat*. Barcelona.

³¹ La evidencia de este coste la notamos ahora cuando la crisis llena las aulas: el coste de oportunidad de estudiar es menor si la demanda de trabajo escasea.

perversos, algunos poco visibles. Uno de ellos, que afecta también a la equidad del sistema, es el caso de los estudiantes que, debido a la ausencia de becas salario, deben compaginar trabajo y estudio. Estos estudiantes tienden a elegir carreras que no exigen exclusividad. Por otra parte, algunos de los efectos tiene influencia directa en la calidad de las universidades: en ausencia de becas los estudiantes tienden a matricularse en universidades cercanas a su vivienda familiar, lo que no fuerza a las universidades a competir para captar estudiantes de todo el territorio nacional y europeo ofreciendo una educación superior de mayor calidad. No cabe duda que esto tiene efectos en las universidades públicas, puesto que no es lo mismo competir en la comarca, en un mercado cuasi-cerrado y protegido, que en Europa.

Gráfico 6. Comparación de las ayudas financieras a estudiantes (en porcentaje del gasto público en educación y del PIB. Año 2007).



6. Los efectos de la crisis en la financiación del sistema universitario público catalán.

La severidad y la duración de la actual crisis económica no pueden dejarse fuera del análisis de la financiación del sistema universitario. Las dificultades observadas en la financiación del sistema en los ejercicios 2008, 2009 y 2010, y las decisiones relativas al presupuesto del ejercicio 2011 tomadas por el Govern tienen una magnitud y una relevancia que no sería correcto considerarlas sólo coyunturales. Como vamos a comprobar, la reducción de la financiación pública a las universidades va a tener necesariamente unos efectos importantes en el sistema catalán de educación superior³².

La financiación del sistema universitario público catalán recibió un fuerte impulso con la aprobación de la LLUC³³. La disposición final segunda de la ley, establecía:

“2. En qualsevol cas, els pressupostos de la Generalitat han d’augmentar la dotació assignada al finançament de les universitats públiques, dins el període 2003-2010 i de manera gradual, fins arribar a un increment real mínim del 30% de la dotació pressupostada per al 2002”.

Con el objetivo de afrontar la adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior y mejorar la productividad investigadora, en octubre de 2006 el Govern acordó³⁴ unas mejoras adicionales a la financiación que exigía la LLUC, tal y como recoge la tabla siguiente:

³² Es absolutamente previsible que fenómenos similares al catalán se reproduzcan en las distintas comunidades autónomas dada la política de consolidación fiscal que deben encarar los gobiernos autonómicos.

³³ Llei 1/2003, de 19 de febrer, d’universitats de Catalunya (DOGC 3826, 20.2.2003, pàg. 3326).

³⁴ Acord de Govern de 10 d’octubre de 2006 sobre el “Pla de finançament per a la millora de les universitats públiques catalanes”.

Financiación planificada prevista de las universidades públicas catalanas (2003-2010), en millones de euros nominales

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Previsión LLUC	522,9	559,5	604,3	652,6	698,3	747,1	799,4	855,4
Mejoras Acord de Govern 2006					57,0	90,9	130,4	176,2
Financiación total prevista	522,9	559,5	604,3	652,6	755,3	838,0	929,8	1.031,6
Tasa de crecimiento prevista en %		7,0	8,0	8,0	15,7	10,9	10,9	10,9

Como se puede comprobar en la tabla anterior, los crecimientos previstos por todas las partidas de la financiación pública de las universidades eran del orden de dos dígitos, muy superiores a los crecimientos de los presupuestos generales de la Generalitat de Catalunya, lo que constituía una apuesta decidida por las universidades públicas. Sin embargo, la aparición de la crisis económica en el 2008 y el consiguiente efecto de la política de consolidación fiscal de los últimos años ha provocado que la realidad de la financiación sea sustancialmente menor a la prevista en la tabla anterior.

En la tabla siguiente comparamos la financiación planificada prevista con la financiación real hasta 2011 obtenida por las universidades públicas; añadimos además las cifras de financiación previstas hasta el ejercicio 2014 según previsiones de la Dirección General de Universidades. El resultado final nos permite observar la evolución de la financiación pública de las universidades en el periodo 2003-2014 en términos nominales:

Financiación efectiva de las universidades públicas catalanas (2003-2014) en millones de euros nominales

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Financiación total prevista	522,9	559,5	604,3	652,6	755,3	838,0	929,8	1031,6				
Financiación efectiva (*previsión a partir de 2012)	522,9	559,5	604,3	652,6	755,3	809,5	897,9	906,5 ³⁵	740	740*	754,8*	769,9*
Tasa de crecimiento real en % (*previsión a partir de 2012)		7,0	8,0	8,0	15,7	7,2	10,9	1,0	-18,4	0*	2,0*	2,0*

Como podemos comprobar, los efectos de la crisis de 2008 en el gasto público universitario son enormes. Si bien durante 2009 todavía se mantuvieron, aun con problemas, los compromisos financieros, a partir de 2010 la financiación cayó en picado, situándose para el ejercicio de 2014, según las previsiones del Govern, en niveles de 2007 en términos nominales³⁶, y aproximadamente en niveles de 2003 en términos reales, es decir, descontando la inflación. Es evidente que el sistema público universitario se enfrenta a un nuevo escenario financiero. Los efectos de esta contracción del gasto cambiarán sin duda el sistema público de educación superior en Catalunya.

³⁵ Incluye la reducción salarial del año 2010 a los empleados públicos. Esta reducción fue neutra para las finanzas universitarias puesto que se redujo el coste salarial pero también la subvención pública en la misma cuantía.

³⁶ Es importante remarcar que durante este periodo las tasas pagadas por los estudiantes habían crecido en torno al IPC+1%; durante el curso 2011-12 las tasas han crecido en torno al 7%, (IPC+4%), destinándose una parte de este aumento de ingresos a becas (un 1% del incremento). En cualquier caso, todos estos aumentos quedan muy lejos de compensar la reducción de la financiación pública universitaria, lo que se traduce en una menor financiación neta para las universidades. Sólo un aumento del orden del 100% (doblar las tasas) generaría unos ingresos similares a la pérdida de financiación pública.

7. Gobernanza y eficiencia

Hemos avanzado en la introducción del trabajo que la financiación universitaria no puede ser tratada al margen de la forma de gobierno de las universidades. Una prueba evidente de esta conexión es, como hemos podido comprobar en apartados anteriores, la refinada elaboración de los modelos de financiación pública que establecen los gobiernos de los países desarrollados para condicionar la conducta de sus universidades públicas.

Aunque en este trabajo, por razones de espacio y de oportunidad, tenga una mayor importancia la parte financiera, no podemos dejar de abordar las consecuencias de la forma de gobierno universitario para dar una visión de conjunto de las finanzas universitarias. Esto es así porque la forma de gobierno determina quién decide y bajo qué responsabilidad lo que se gasta e invierte; el gobierno universitario decide cuándo, cómo y con qué objetivos se gasta. No es por tanto algo irrelevante cómo está gobernada una universidad pública puesto que incide dramáticamente en la eficacia y en la eficiencia de la universidad.

El objeto de este apartado no es determinar cuál es la forma más adecuada de gobierno universitario³⁷ sino más bien describir las características que tiene el sistema español de gobierno universitario y realizar una valoración crítica de sus implicaciones³⁸.

El caso español de gobernanza universitaria tiene unas características básicas que podemos sintetizar así:

- Elección del rector y su equipo, el consejo de dirección, mediante sufragio universal ponderado de los colectivos que componen la universidad: personal académico, estudiantes y personal de administración y servicios. Este sistema

³⁷ Aunque las mejores universidades comparten muchas características en cuanto a la forma de gobierno.

³⁸ Si bien no es el objetivo de este trabajo el estudio de la autonomía universitaria, dos excelentes trabajos de Aghion et. al. (2008 y 2009) referidos a la Unión Europea concluyen que el grado de autonomía de una universidad es un buen predictor de la calidad de un sistema universitario, medido por su productividad científica. Así, los sistemas europeos más eficaces y eficientes son los que reúnen estas tres características: universidades autónomas, bien financiadas, que actúan en mercados competitivos de investigación y de captación de talento tanto del profesorado como de los estudiantes.

Un reciente estudio de la EUA (European University Association) realizado por Estermann, et. al. (2011), evalúa el grado de autonomía de los diversos sistemas universitarios de los 28 países de la UE. El sistema español ocupa el lugar 19 en autonomía organizativa, el 17 en autonomía financiera, el 25 en autonomía para la gestión de personal y el 16 en autonomía académica. No parece que la autonomía de las universidades públicas sea una característica destacable del sistema público universitario español.

se extiende, con pocas variaciones, a las Facultades y Escuelas.

- Gobierno interno colegiado donde están representados, con mayoría de personal académico, los colectivos antes descritos.
- Configuración de la universidad como administración pública.
- Doble dependencia del Gobierno autonómico y estatal en las principales decisiones académicas y laborales.
- Revisión y control por un Consejo Social de las decisiones académicas, económicas y patrimoniales tomadas por los órganos de gobierno internos de la universidad. Este Consejo es de formación mixta: una parte de sus miembros, mayoritaria, es elegida por el Parlamento y el Gobierno autonómico. También forman parte de él representantes de la universidad, entre ellos el rector, el gerente y el secretario general.
- Control de las decisiones mediante auditorías económicas y de gestión por diversos entes públicos y privados: auditoría de cuentas externa, auditoría por organismos de intervención pública, auditoría de cuentas y de gestión por parte de la Sindicatura de Cuentas, revisión de las auditorías por el Tribunal de Cuentas, etc.

Un sistema con las características descritas genera diversas fuerzas contrapuestas que pueden generar la parálisis de la organización. En términos de lógica política, el rector o rectora y el consejo de dirección se ven obligados a rendir cuentas a sus electores, los agentes internos de la organización, si quieren garantías de estabilidad. Esto es así porque debemos identificar a la universidad como una organización donde todos los agentes luchan políticamente para atraer hacia sí, en función de sus intereses, que debemos calificar de legítimos, la mayor cantidad de recursos posibles³⁹. Por otra parte, la sociedad, representada por el Gobierno, exige a la universidad el cumplimiento de unos objetivos sociales determinados, lo que lleva al diseño de mecanismos de control y un sistema de incentivos para hacer que todos esos intereses internos se dirijan hacia el cumplimiento de unos objetivos públicos, es

³⁹ Esta descripción, con los debidos matices, es común a todas las organizaciones, incluidas las del mundo empresarial. En las empresas son muchos los grupos de interés que pelean por las rentas empresariales: los titulares de la deuda y los accionistas mediante el mercado de capitales; los trabajadores mediante sus representantes sindicales; el equipo directivo mediante sus decisiones, que a su vez están vigiladas por el mercado de capitales; y el Gobierno mediante el sistema fiscal; todos ellos luchan políticamente por las rentas que genera la empresa.

decir, para que sea compatible la necesaria libertad académica con el también necesario uso eficaz y eficiente de los recursos públicos. La resultante de todas estas fuerzas contrapuestas es la que dirigirá las decisiones de gasto e inversión de la universidad. Tenemos por tanto que la eficacia y eficiencia universitarias quedarán ponderadas por los equilibrios políticos internos y externos⁴⁰.

Las cuestiones aquí planteadas están perfectamente identificadas desde hace ya tiempo por los máximos responsables políticos. Destaquemos aquí que hasta el Consejo de Universidades⁴¹ defiende en uno de sus documentos⁴² un cambio de gobernanza del sistema como requisito imprescindible para su mejora (pág 21):

“Los procesos establecidos para la elección de los órganos de gobierno de la institución, por su extensión y por su indeterminación de responsabilidad funcional, no propician la proactividad que se requiere de los dirigentes universitarios para avanzar en la modernización de las estructuras productivas, en la incorporación e integración de las demandas sociales y en la urgente internacionalización que identifica a la sociedad del conocimiento. Es, por tanto, preciso y urgente reflexionar acerca del actual modelo de gobernanza universitaria para encontrar el diseño idóneo que garantice que nuestras universidades estarán posicionadas en lugares acordes a la relevancia de la economía española en el contexto internacional”.

Y más adelante establece (pág 26):

“•En el gobierno de las universidades, pesa mucho más la satisfacción de los intereses internos que la atención a las necesidades de la sociedad”.

• En el gobierno de las CCAA prevalece la tendencia hacia la conservación de la “paz social” ante la presión de las universidades, sobre la necesidad de desplegar el servicio público de educación superior con la mayor

⁴⁰ Un resultado adicional de este sistema de gobierno es la debilidad congénita del modelo de gestión y en concreto de la dirección profesional de las universidades. Esta debilidad se refleja en la cuasi nula reglamentación legal de la gerencia universitaria. Véase al respecto un análisis interesante en González García (ed) (2009) realizado por F. A. Castillo Blanco.

⁴¹ El Consejo de Universidades es un órgano de coordinación académica, de cooperación, consulta y propuesta en materia universitaria. Está presidido por el Ministro de Educación y lo forman los rectores de las universidades españolas y cinco miembros designados por el Ministro.

⁴² *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 (SUE)*, Abril 2010.

disponibilidad de medios y la mejor calidad posible. Ello impide la corrección de las situaciones donde se produce una ineficiente utilización de recursos públicos.”

A este respecto, cabe destacar que las propias universidades son conscientes de las limitaciones del sistema de gobernanza actual de tal forma que frecuentemente optan por externalizar de la universidad cualquier proyecto que necesite competir con éxito en los mercados de la docencia, la investigación y la transferencia de conocimientos. Sólo de esta forma se puede explicar el importante número de centros de investigación con personalidad jurídica propia que se han generado en los últimos años en España, a medida que se hacía necesario competir internacionalmente con las mismas estructuras organizativas que el resto de competidores. Este fenómeno, promovido en muchas ocasiones por los Gobiernos estatal y autonómicos⁴³ tiene como consecuencia una cierta descapitalización de las universidades públicas, que tienden a deshacerse de sus núcleos de excelencia, algo impensable en las universidades internacionales de referencia, dotadas de estructuras de gobierno más consistentes.

⁴³ Sólo en el caso de Catalunya han sido creados más de 40 centros especiales de investigación con personalidad jurídica propia, agrupados bajo el consorcio CERCA.

8. Conclusiones

La financiación de las universidades públicas españolas tiene unos rasgos similares. Por lo que respecta a los ingresos, entre el 75-80% son de origen público, dependiendo de la intensidad investigadora de la universidad. Los ingresos por tasas universitarias tanto de grado como de postgrado -oficial y propio-, así como los ingresos de la transferencia de conocimientos via convenios con empresas e instituciones forman las principales fuentes de financiación privada de las universidades públicas y pueden alcanzar a una cuarta parte de los ingresos totales; cifras totalmente comparables con nuestro entorno europeo continental.

Si bien la proporción dinero público-privado es relativamente estable, la forma en la que se financia la universidad tiene algunas variaciones en lo que respecta a la financiación pública. Así, existen diversos modelos de financiación pública tanto en la Unión Europea como en España. En todos los casos las tendencias más destacables tienen que ver con los incentivos que los respectivos gobiernos diseñan para generar eficacia y eficiencia en la toma de decisiones de las universidades. Los modelos más habituales están basados en un *mix* de fórmulas de cálculo basadas en inputs (tamaño y costes) y outputs (resultados medibles) de la universidad, y contratos programa donde el gobierno condiciona la financiación a la consecución de determinados objetivos pactados en docencia e investigación.

El modelo de financiación catalán responde a las características más frecuentes. Una parte de la financiación viene dada por parámetros de inputs de docencia: número de estudiantes ponderados por la experimentalidad de la titulación; o por parámetros de tamaño como la superficie construída; también tienen importancia los créditos matriculados de doctorado. Por otra parte también se consideran algunas variables de output, como los estudiantes egresados o el número de tesis doctorales leídas. Se trata además de un modelo de distribución, donde las universidades compiten entre sí para captar la máxima financiación posible del total de la financiación del periodo.

Una parte relevante de la financiación pública está basada en el cumplimiento de determinados objetivos de mejora de la calidad docente, la calidad investigadora y la calidad de la gestión. Mediante determinados parámetros, el gobierno evalúa los objetivos fijados y calcula una financiación vinculada. Esta financiación se denomina "Financiación variable condicionada a objetivos".

Los análisis realizados sobre el comportamiento de las universidades en los años de

vigencia del modelo (comenzó su andadura en 2002) indican que existe una gran estabilidad en las variables clave de rendimiento mientras que la evolución de cada universidad ha dependido más de la evolución relativa en el sistema (recordemos que es un modelo de distribución) que de las mejoras internas de las universidades. El global del sistema indica que en torno a un 75% de los ingresos se distribuyen en base a parámetros relacionados con el tamaño de la universidad y en torno al 25% en base a parámetros basados en los resultados obtenidos, es decir, en la productividad de la universidad. Dada esta correlación de pesos, no es de extrañar que el sistema catalán haya tendido a generar una sobreprogramación de titulaciones, orientadas a la captación de estudiantes con los que conseguir mejoras financieras.

El análisis sobre la suficiencia del gasto en educación superior nos ha llevado a comparar la financiación pública universitaria española con la de los países de la OCDE. Es importante destacar cuatro fenómenos: 1/en los últimos años España ha sido uno de los países con el crecimiento más intenso de la financiación pública a las universidades; 2/el gasto público español por estudiante universitario es comparable al gasto de la media de los países de la OCDE; 3/el gasto en educación superior sobre el PIB es todavía bajo en comparación con el resto de países más desarrollados, siendo la aportación privada todavía muy baja; 4/el gasto público en ayudas financieras a los estudiantes es de los más bajos de los países de la OCDE.

Los resultados obtenidos muestran que si bien en los últimos años se han llevado a cabo importantes mejoras en la financiación de las universidades públicas, queda todavía un importante camino por recorrer especialmente en dos aspectos: becas y aportación privada a la educación superior (I+D de origen privado especialmente).

Las aportaciones del apartado 6, donde se repasan los efectos de la política de consolidación fiscal gubernamental sobre la financiación pública universitaria dejan en entredicho los resultados anteriores. Habrá que esperar a la evolución futura de la economía para hacer una evaluación rigurosa, pero las primeras decisiones tomadas implican un importante retroceso en las posiciones sobre financiación pública del sistema universitario catalán y muy probablemente del sistema español en su conjunto. Los efectos finales de estas reducciones presupuestarias están por ver, pero es necesario remarcar que, en euros constantes, significan poner la financiación pública al nivel del año 2003 aproximadamente.

Aun no siendo el principal objetivo de este trabajo, hemos dedicado el último apartado

a destacar algunas consecuencias de la forma de gobierno de las universidades españolas en la eficacia y eficiencia de las mismas. Las universidades son, como todas las organizaciones, organismos políticos, y como tales toman todas sus decisiones, entre ellas las de gasto e inversión. Es por tanto claro que la eficacia y eficiencia de la universidad estará condicionada por su gobierno. Algunas evidencias como la tendencia a la parálisis ante la toma de decisiones políticamente costosas (aspecto este reconocido por el Consejo de Universidades) o la externalización de actividades que requieran un cierto dinamismo (política fomentada desde las universidades con el acuerdo y colaboración de los gobiernos estatal y/o autonómicos) indican que la gobernanza actual de la universidad española necesita una revisión urgente.

Bibliografia

ACUP, Associació Catalana d'Universitats Públiques (2008): *Llibre Blanc de la Universitat de Catalunya. Estratègies i projectes per a la Universitat catalana*. Barcelona.

ACUP (2011): *Impactes de les Universitats Públiques Catalanes a la Societat*. Barcelona.

Aghion, Philippe, et. al. (2009): "The governance and performance of research universities: evidence from Europe and the U.S". NBER Working Paper 14851.

Aghion, Philippe, et. al. (2008): "Higher aspirations: An agenda for reforming European Universities". Bruegel Blueprint Series, Volume V. Brussels.

Casani, Fernando, et. al. (2007): Un modelo de formación para los responsables del gobierno y de la gestión de las universidades españolas. Conclusiones del Proyecto EA2007-0244 del Programa de Estudios y Análisis del MEC. Madrid.

Casani, Fernando y Rafel Zorrilla (2007): El nuevo modelo de financiación de las universidades públicas de Madrid para el período 2006-2010. Desafíos y oportunidades. En Fundación CYD, Informe 2007. Barcelona.

Castillo Blanco, F.A. (2009): "El Estatuto Básico del Empleado Público y el Régimen de Personal al servicio de las Universidades Públicas". En González García, J.V. (2009).

Fundación CYD (2010): *Informe CYD 2010: La contribución de las universidades al desarrollo*. Barcelona.

González García, J.V. (2009) (ed): Comentarios a la Ley Orgánica de Universidades. Civitas.

Hernández Armenteros, Juan (director) (2010): *La Universidad española en cifras*. Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas. Madrid.

Hernández Armenteros, Juan y José Ramón Álvarez de Toledo (2007): "La financiación universitaria en Andalucía: del incrementalismo a la asignación por resultados de las universidades". En Fundación CYD, Informe 2007. Barcelona.

Consejo de Universidades y Conferencia General de Política Universitaria (2010): *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 (SUE).

Fisch, Stanley (2007): "Shared Governance. Democracy ins not and educational idea". *Change*. March-April.

González, María José (2007): "La financiación de las universidades españolas: retos desde la experiencia". En Fundación CYD, Informe 2007. Barcelona.

Grau Vidal, Xavier (2011): "La universitat pública catalana avui. Dimensió, eficàcia i eficiència". *Publicacions URV*. Tarragona.

López de Silanes, Jose Luis (2009): How Universities ar being governed? Ponencia presentada a la International Association of University Governing Bodies, 2009.

Maassen, Peter (2000): "Models of Financing Higher Education in Europe". Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), University of Twente.

Ministerio de Educación (2010): *Datos y Cifras del Sistema Universitario Español. Curso 2010/2011*. Madrid.

Mora, José-Ginés (2008): ¿Más dinero para las universidades? Sin duda, pero... ¿para qué y cómo?. En Fundación CYD, Informe 2008. Barcelona.

Mora, José-Ginés (2009): "La financiación de la educación superior en Dinamarca y los Países Bajos". En Fundación CYD, Informe 2009. Barcelona.

Pérez, José A. (2007): "Financiación del sistema público universitario valenciano 1999/2006. Un balance". En Fundación CYD, Informe 2007. Barcelona.

Solà i Busquets, Francesc (2010): "El pressupost i el finançament de la universitat. Elements per al debat". Jornades d'Alta Direcció Universitària.

Vila, Luis E. (2007): "Tendencias y cambios instrumentales en la financiación de las instituciones de educación superior en Europa". Ponencia presentada en XXV Jornadas de Gerencia Univesitaria. Universidad del País Vasco.

Vilalta, Josep M. Y Jordi Gavaldà (2007): "La financiación de las universidades en Cataluña. Evolución reciente y propuestas". En Fundación CYD, Informe 2007. Barcelona.

Vilalta, Josep M. (2008): "Autonomía, rendición de cuentas y financiación de las universidades. Algunas reflexiones y propuestas". Jornadas de financiación de las universidades españolas. Las Palmas de Gran Canaria.