

ÍNDICE DE LA SECCIÓN

V.- FINANCIACIÓN	262
1.- INTRODUCCIÓN	262
2.- FINANCIACIÓN PRIVADA Y FINANCIACIÓN PÚBLICA A LOS ESTUDIANTES	266
2.1. <i>Tasas académicas y ayudas al estudiante</i>	266
2.2. <i>Becas</i>	276
2.4. <i>Préstamos-renta</i>	280
3.- FINANCIACIÓN PÚBLICA DIRECTA A LAS INSTITUCIONES DE ENSEÑANZA SUPERIOR	286
4. EL REPARTO DE RESPONSABILIDADES EN LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	302

V.- FINANCIACIÓN

1.- Introducción

1. La expansión de los sistemas universitarios, la crisis de los presupuestos públicos y los debates acerca de la viabilidad del Estado del bienestar han llevado a muchos países a plantear reformas en sus modelos de financiación universitaria en los últimos diez años. Una presentación de las líneas principales del debate internacional sobre esta cuestión es útil para establecer los elementos básicos de un posible sistema de financiación del sistema universitario español cuyos objetivos deben ser, por una parte, mejorar la eficiencia y la calidad de la enseñanza superior y, por otra, avanzar en el logro de una mayor igualdad de oportunidades. Aunque, por supuesto, la consecución de estos dos objetivos no puede ser únicamente el resultado de la adopción de una determinadas políticas de financiación.

2. Las universidades financian sus actividades con tres tipos de fondos: las tasas de matrícula -precios-, las subvenciones públicas y los otros fondos públicos y privados, como donaciones, ingresos por venta de servicios, etc. En el apartado I-34 ya se ha indicado la participación de estos distintos fondos en la financiación del sistema universitario español.

Durante las dos últimas décadas se han producido cambios substanciales en los modelos de financiación universitaria de muchos de los países de la OCDE; cambios que, en general, han conducido a un aumento de la importancia relativa de las fuentes de financiación privadas (tasas, contratos de investigación, asesorías, formación continua, mecenazgo, donaciones de antiguos estudiantes), si bien las subvenciones públicas siguen manteniendo una presencia mayoritaria. Esta expansión de los sistemas mixtos de financiación se ha apoyado parcialmente en un mayor peso de las tasas, tanto en aquellos países que contaban ya tradicionalmente con estos modelos mixtos (Estados Unidos, Canadá, Holanda), como en aquéllos que prácticamente habían eliminado aquellas tasas del esquema de financiación de las universidades públicas (Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido) (véase I-33).

Sin embargo, hay que destacar que este crecimiento del peso de las tasas se ha apoyado en el uso de nuevos instrumentos de financiación (especialmente, los préstamos-renta) que refuerzan la equidad del sistema y garantizan la igualdad de oportunidades. Por otro lado, las propias reformas del sector público, así como las políticas de reducción del déficit han conducido a una mayor exigencia de eficiencia en el uso de los recursos públicos. Es por ello que estos nuevos modelos de financiación universitaria exigen la rendición periódica de cuentas por parte de las autoridades que tienen la responsabilidad del gobierno de las instituciones de enseñanza superior, la evaluación de las actividades de enseñanza y de investigación, la aplicación de contratos-programa y de todas aquellas otras medidas que contribuyen a reforzar la confianza en el funcionamiento de dichas instituciones y, en general, en el uso de fondos públicos en la educación superior.

3. Los diferentes procedimientos de financiación de los sistemas universitarios se diferencian básicamente en los siguientes aspectos:

- En la importancia atribuida a las tasas como fuente de financiación, y, por ello, a las políticas de precios; políticas que pueden basarse, indistintamente en precios uniformes (precios unitarios constantes), en precios en dos partes (un derecho de acceso o fianza, y la parte variable en función de los créditos matriculados), o en precios en bloques (tasas crecientes según el número de convocatorias), tal como se aplican en España desde en los años noventa.
- En la oferta de distintas combinaciones de becas, de trabajos en campus, de préstamos, de préstamos-renta, etc., para permitir a los estudiantes hacer frente a los costes directos e indirectos de los estudios superiores.
- En las políticas desarrolladas para obtener “otros ingresos” privados y públicos. En algunos países destaca la incentivación de las donaciones, que se realiza habitualmente mediante medidas de carácter fiscal. En otras ocasiones, estas políticas se centran en el estímulo a la venta de servicios docentes, de asistencia profesional o de investigación aplicada (véase posteriormente VIII-54 y VIII-55).

- En el alcance y las características de las subvenciones públicas. En la última década, los sistemas incrementalistas han tendido a ser sustituidos por modelos más objetivos de determinación de la subvención.

4. La combinación óptima de tasas, subvenciones, becas, préstamos e impuestos, depende de los efectos que los distintos instrumentos tengan sobre los objetivos de la política de financiación y de la prioridad que se desee dar a los siguientes objetivos:

- Suficiencia financiera para garantizar que las universidades dispongan de los recursos necesarios para conseguir sus objetivos.
- Eficiencia interna en la asignación de los recursos dentro de cada universidad, para maximizar la prestación de los distintos servicios a un coste dado.
- Eficiencia externa en la asignación de los recursos de la sociedad a las universidades y en su reparto entre ellas.
- Igualdad de oportunidades, de forma que la probabilidad de acceso a la universidad (y de éxito dentro de ella) sea independiente del origen socioeconómico de los estudiantes.

5. La financiación de la enseñanza superior es el resultado de un conjunto de fondos privados y públicos, con un predominio claro de éstos últimos. Una mayor participación de los recursos privados no supone necesariamente un aumento proporcional de la participación de las tasas académicas en la financiación de las instituciones de educación superior.

Aunque, en ciertos países, especialmente los anglosajones, el problema de hacer frente a mayores costes con mayores impuestos se resuelve con una mayor aportación de recursos que provienen de fundaciones privadas y de los antiguos estudiantes de los centros de educación superior, la historia de los países europeos y de la financiación pública del Estado del bienestar no facilita la existencia de recursos suficientes en fundaciones privadas capaces de apoyar las universidades. Tampoco el compromiso

pecuniario de los antiguos estudiantes de las mismas parece que pueda llegar a cumplir las mismas funciones que, económicamente, desempeña esta fuente de recursos en los Estados Unidos.

Se impone, pues, la necesidad de combinar adecuadamente otros procedimientos de obtención de recursos para las instituciones de enseñanza superior que contemplen la financiación pública directa a las universidades y también a los estudiantes como aportación principal, complementada con una posible financiación privada.

2.- Financiación privada y financiación pública a los estudiantes

2.1. Tasas académicas y ayudas al estudiante

6. En la mayor parte de los países, el nivel de las tasas o precios de las enseñanzas universitarias está, tradicionalmente, muy por debajo del coste de estas enseñanzas en los centros de titularidad pública. Así, en 1990, un estudio de la OCDE confirmaba que la financiación mediante tasas tenía una importancia bastante limitada (entre el 5 y el 20% del coste total de los estudios) en un conjunto significativo de países desarrollados (Estados Unidos, Japón, Reino Unido, Bélgica, Holanda y España), y una importancia prácticamente nula en el resto de los países analizados (Alemania, Noruega y Finlandia).

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

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

8. No se ha comprobado la existencia de una relación clara entre el importe de las tasas de matrícula y la tasa de escolarización alcanzada por los distintos países (Australia,

Nueva Zelanda, Estados Unidos); ni cuando se analiza la situación en una fecha determinada, ni cuando se observa la evolución temporal de estas magnitudes.

En España, en particular, el aumento de las tasas, entre 1979 y 1985, y posteriormente, desde 1992, ha coincidido con la subida de estudiantes matriculados. Entre 1981 y 1991, las tasas crecieron en pesetas constantes entre el 13% y el 19% (las tasas mínimas y máximas), mientras que el número de estudiantes matriculados en la enseñanza superior aumentó en un 80%, cuando, en este período, la población en edad de acceder a dichos estudios creció sólo en un 10%.

Asimismo, numerosos estudios han analizado en detalle el impacto de los cambios en los precios sobre la demanda de estudios universitarios en Estados Unidos, país donde se produce una gran dispersión de precios, tanto en el sistema público de enseñanza superior como en las universidades privadas. Los resultados de la mayoría de estos trabajos suelen concluir que la demanda universitaria no es muy sensible a cambios en los costes de la educación (tasas y otros costes menos ayudas públicas). Sin embargo, se observa también que los jóvenes procedentes de familias de rentas bajas responden mucho más a cambios en los precios o en el coste neto de los estudios que los procedentes de familias de ingresos elevados.

9. Se aduce frecuentemente que la adquisición de una educación superior por parte de un individuo genera beneficios sociales que justifican, por razones de eficiencia, su financiación pública. El argumento es el propio del análisis de las externalidades: cuando los individuos deciden sus inversiones en educación superior no tienen en cuenta los efectos externos que se derivan de dichas inversiones; en consecuencia, pueden decidir niveles de inversión inferiores a los que son socialmente óptimos.

Sin embargo, hoy se acepta que, aunque estos efectos externos pueden ser importantes en el caso de la enseñanza básica, no parecen ser tan relevantes en el caso de la educación superior. Además, hay que advertir que esos beneficios externos de carácter general son difíciles de establecer y de evaluar; en cambio la rentabilidad privada que un individuo obtiene de su inversión en educación superior es mucho más clara y apreciable. Y estos rendimientos privados (en forma de ingresos futuros más elevados, de menores

probabilidades de desempleo y acceso a mejores empleos) parecerían razones suficientes para garantizar una fuerte demanda universitaria sin necesidad de subvención pública.

10. Por razones de equidad, tampoco parece justificarse la idoneidad de la subvención generalizada de las enseñanzas universitarias. La evidencia demuestra que, tampoco la gratuidad de la enseñanza basta para alcanzar la igualdad de oportunidades en el acceso a la universidad.

11. Reiterando lo señalado al comienzo de esta sección, se puede concluir que las políticas de financiación no bastan para garantizar por sí solas el logro de los objetivos de la política universitaria. La igualdad de oportunidades de acceso a la enseñanza superior no puede alcanzarse únicamente mediante becas o mediante la supresión de tasas, sino que requiere, en especial, una mayor atención a la enseñanza primaria y secundaria para conseguir que todos los estudiantes completen con éxito estos niveles educativos. Tampoco, la mejora del rendimiento académico en la Universidad puede lograrse únicamente a través de medidas financieras (como, por ejemplo, la elevación de las tasas por la repetición de asignaturas o la eliminación de las becas por bajo rendimiento académico). Al respecto, son necesarios estudios detallados acerca de los determinantes de los resultados académicos, por áreas y por centros. En este sentido, habría que proceder a reformas tendentes al reforzamiento de la evaluación docente, a la revisión de los planes de estudios, y al establecimiento de normas de permanencia.

Asimismo, la mejora de la eficiencia de las universidades no descansa únicamente en reformas de sus modelos de financiación sino que requiere modificaciones de sus estructuras de gestión interna y también de sus órganos de gobierno, con el fin de potenciar la elaboración de políticas que permitan definir estrategias a medio y largo plazo de estas instituciones.

La constatación en países preocupados por estas cuestiones (como Suecia y Australia) de que la gratuidad de la enseñanza superior no garantiza la igualdad de oportunidades de acceso a la Universidad ha aconsejado la implantación de reformas tendentes a mejorar su carácter equitativo. Por ejemplo, en el Reino Unido, en 1995 solamente un 9% de los estudiantes universitarios procedían de familias de trabajadores sin cualificar (que

constituyen el 19% de la población), mientras que el 62% de los estudiantes tenían padres profesionales o técnicos (que representan el 39% de la población).

Una consecuencia de la selección socioeconómica del alumnado universitario es que la financiación pública de la enseñanza superior (a través de fuertes subvenciones directas a los centros) podría por sí sola ser regresiva, beneficiándose de ello, sobre todo, las familias de un nivel socioeconómico más elevado.

12. La cuestión consiste en diseñar una forma de contribución que no represente una barrera para los estudiantes sin medios económicos. Para satisfacer estos objetivos, gran parte de los sistemas universitarios combinan tasas y becas, mecanismos a los que se han añadido, recientemente, los programas de préstamos con intervención pública, que se han puesto en marcha ya en más de cincuenta países.

13. Si se desea garantizar la igualdad de oportunidades, no parece justo que la posibilidad para un individuo de financiar sus inversiones educativas dependa de su riqueza familiar. Sin embargo, dada la probada rentabilidad de estas inversiones educativas, no parecería que los individuos hayan de encontrar problemas para financiarlas. Sin embargo, se constata fácilmente que no es posible acudir a los bancos y otras instituciones para lograr esta financiación. De ahí, que surja la necesidad de algún tipo de intervención pública mediante el establecimiento de programas de préstamos garantizados por el Estado.

Estos programas públicos de préstamos a estudiantes universitarios buscarían pues favorecer las inversiones en capital humano de los individuos permitiendo que esta inversión en formación no dependa de la riqueza familiar, estableciendo para ello como única garantía personal de estos préstamos los propios ingresos futuros del estudiante.

14. Se suele considerar que la financiación de los estudiantes universitarios mediante préstamos posee propiedades mejores, en términos de eficiencia y de equidad, que las becas.

- En términos de eficiencia, porque promueven la mejora de la calidad del sistema universitario. Con el sistema de préstamos, los estudiantes se hacen más conscientes del coste de su educación, tienen más incentivos para exigir una enseñanza de calidad, y deben esforzarse en los estudios y en el trabajo, para poder devolver la financiación recibida. De hecho, cabe pensar que la gratuidad de la enseñanza superior no sólo no promueve el esfuerzo de los estudiantes, sino que tiende a crear problemas de selección adversa, atrayendo a la Universidad a estudiantes que no tienen posibilidades de completar los estudios; especialmente si existe un sistema de becas que proporcione ingresos además de cubrir las tasas. En este sentido, por ejemplo, en los últimos años, países como Dinamarca y Holanda han limitado sus programas de ayudas a los estudiantes buscando con ello incentivar el rendimiento académico.

- En términos de equidad, porque se elimina la dependencia financiera de los estudiantes con respecto a sus familias y, al propio tiempo, no se hace recaer todo el coste de la enseñanza superior sobre los contribuyentes, sino sobre el principal beneficiario de dicha formación, que es quién ha de devolver sus costes una vez que ya está obteniendo ingresos.

15. Sin embargo, los préstamos también pueden desincentivar excesivamente la realización de determinados estudios y pueden ser inadecuados para permitir el acceso a la enseñanza superior de los individuos muy adversos al riesgo, que normalmente proceden de familias de bajo nivel socioeconómico. La solución tradicional a este problema ha consistido en ofrecer becas a este tipo de estudiantes para que no tengan que recurrir a endeudarse. Es por esto que, actualmente, la mayoría de los países optan por combinar préstamos y becas al definir su política de ayudas a los estudiantes.

Otra solución a este tipo de problema consiste en ofrecer un préstamo con devolución condicionada a la renta (o préstamo-renta). Por ejemplo, a partir del próximo curso, está previsto que el Reino Unido financie a sus estudiantes únicamente a través de préstamos-renta, eliminando totalmente las becas.

Según esta modalidad de préstamos-renta, el importe del préstamo tiene que ser devuelto cuando el estudiante, una vez ha cubierto su periodo de estudios, alcance un cierto nivel de renta (por ejemplo, la renta media del país). La cantidad a devolver en cada período se establece en función de los ingresos obtenidos por el universitario (por ejemplo, el 4% de su renta anual, en el caso de Suecia). De esta manera se elimina el riesgo individual ya que una persona en paro o con ingresos reducidos no tiene que devolver el préstamo. Con ello, es el conjunto de la sociedad con sus impuestos, la que asume el riesgo de la formación de cada generación.

16. También existen propuestas teóricas relativas a un instrumento alternativo de financiación universitaria: el impuesto universitario. Esta fórmula de financiación consistiría en establecer un recargo en los impuestos de la totalidad de los antiguos estudiantes universitarios. No habría límite en la cantidad a pagar, como en el caso de los préstamos, sino que los titulados con ingresos elevados pagarían varias veces el coste de su educación, mientras que los titulados con menores ingresos no llegarían a cubrir este coste.

Esta propuesta, que ha tenido eco entre los expertos en el Reino Unido y en Holanda, suele estar ligada a intentos de recuperación de la subvención pública generalizada a la enseñanza universitaria, aunque también podría utilizarse para financiar una expansión de la política de becas o del gasto de las instituciones de educación superior. Sin embargo, no ha llegado a aplicarse en ningún país, probablemente por la impopularidad política que supone la introducción de nuevos impuestos sobre la renta o el incremento de los mismos. Asimismo, se han destacado diversos problemas de incentivos asociados a este instrumento de financiación. Además de ampliar los problemas de “riesgo moral” mencionados en el caso de los préstamos-renta, hay que suponer que un impuesto universitario desincentivaría la realización de estudios universitarios en centros públicos por parte de aquéllos con claras expectativas de ingresos elevados, bien por su origen socioeconómico o por sus habilidades particulares.

A pesar de estas diferencias, los impuestos sobre los titulados y los préstamos con devolución condicionada a la renta comparten algunas características comunes ya que, en ambos casos los estudiantes contribuyen a la financiación pública de la educación

superior en función de sus ingresos futuros, y también por el hecho de que, con ello, se establece un pacto implícito entre generaciones que se prestan los fondos necesarios para sostener las inversiones en enseñanza universitaria.

17. En resumen, cabe concluir que la contribución de usuarios de distinta clase –entre ellos los estudiantes- al sostenimiento de las universidades públicas está creciendo en el conjunto de la OCDE, pero esta tendencia está asociada a otras novedades importantes en la formulación de la política de financiación universitaria.

18. Veamos como esto ha ocurrido en ciertos países.

Australia fue el país pionero en la introducción de los nuevos instrumentos de financiación. En 1989, se aprobó una reforma drástica del modelo de financiación, tras constatar que la gratuidad aplicada desde 1974 no había conseguido la igualdad de oportunidades de acceso a la educación superior.

Se introdujo entonces una tasa denominada HECS (Higher Education Contribution Scheme) que debía cubrir al menos el 20% del coste. En 1996 ascendía a 2.442 dólares australianos (A\$=100 pesetas, aproximadamente) pero, únicamente uno de cada cuatro estudiantes optaban por pagarla al contado, con un descuento. La mayoría de los estudiantes recibían automáticamente un préstamo, para cubrir el HECS, cuya devolución está condicionada a la renta que obtengan en el futuro. Deben devolverlo todos los estudiantes universitarios, se gradúen o no, a partir del momento en el que superan los ingresos medios (brutos) del país. La devolución se produce a través del impuesto sobre la renta, actualizando la deuda con la inflación, al aplicar un tipo de interés real igual a cero. En 1996 se pagaba un 3% de los ingresos anuales si éstos superaban los 28.000 dólares australianos. A partir de otro nivel de renta más elevado se pagaba un 4% y, en un último escalón de renta, el 5%. La recaudación obtenida a través del HECS revierte al propio sistema de educación superior.

Los resultados del programa se han considerado, en general, positivos, ya que la demanda de educación superior no se ha reducido; por el contrario, el número de estudiantes ha crecido en los años noventa. También se ha comprobado empíricamente

que esta elevación tan rápida de las tasas no ha perjudicado especialmente a los estudiantes de menor renta; la distribución del alumnado según origen socioeconómico no ha variado en esta década.

Recientemente se han aprobado nuevas reformas del sistema que pueden elevar su capacidad recaudatoria, pero pueden crear cierta incertidumbre y perjudicar la demanda de enseñanza superior. Así, se han elevado las tasas hasta tres niveles: 3.300, 4.700 y 5.500 dólares australianos, dependiendo del área de estudios. Además, se ha reducido el nivel mínimo de renta a partir del cual hay obligación de devolver el préstamo; en lugar de los 28.000 dólares australianos aplicados en 1996 basta ahora con superar los 21.000 dólares australianos de ingresos anuales.

En 1990, Nueva Zelanda también introdujo unas tasas significativamente altas que se financian mediante préstamos-renta. Si en 1989, la financiación a través de precios representaba sólo el 3% del total, en 1994 alcanzaba el 18%, y se proyecta llegar al 25% en 1999.

Las condiciones de devolución son más estrictas que en Australia. En 1997, la renta mínima establecida es de 14.300 dólares australianos, y los estudiantes deben pagar un 10% de su renta que rebase esa cantidad. El tipo de interés varía según la renta del prestatario. Cuando no se superan los ingresos mínimos establecidos, la deuda se actualiza según la inflación (como en Australia). Sin embargo, según aumenta su renta, el titulado puede llegar a pagar un tipo de interés real positivo (hasta el 7,2%, en 1994). En consecuencia, los subsidios encubiertos a los préstamos son menores en Nueva Zelanda que en Australia, y se estima que la mayoría de los préstamos se devolverán en un período de unos 15 años; más rápidamente que en el caso de la HECS, con las condiciones imperantes en el pasado.

En 1999 el Reino Unido ha cambiado su política de precios y se ha unido al grupo de países que utilizan tasas altas combinadas con préstamos-renta. En los últimos diez años, las universidades británicas cobraban a los estudiantes unas tasas elevadas (en torno a 3.000 dólares), pero los estudiantes a tiempo completo (2/3 del total) tenían cubiertas

estas tasas con fondos públicos. Los estudiantes a tiempo parcial, y los extranjeros no europeos, sí satisfacían estos precios elevados.

Tras el debate de los últimos años, y las conclusiones del informe Dearing, el gobierno ha decidido modificar la política de financiación universitaria. A partir de este curso, todos los estudiantes deben pagar tasas iguales a 1.000 libras al año y, en lugar del modelo australiano de préstamo automático para todos los estudiantes, se introduce un modelo más complicado. Por un lado, sólo pagan el precio total los nuevos estudiantes con renta familiar superior a 35.000 libras; por otro lado, se ofrecen préstamos a los estudiantes (para cubrir las tasas y otros costes), que desde este curso deben pasar a tener un mecanismo de devolución condicionada según la renta. Se aplica un tipo de interés real igual a cero, y se devuelve la deuda a través del sistema impositivo, cuando se superan las 10.000 libras de renta anual.

Aunque es pronto para evaluar el impacto de las reformas, se ha comprobado que, tras el anuncio de la introducción de las tasas, las universidades no han sufrido una reducción de su demanda de plazas por parte de los jóvenes graduados de secundaria. Se ha producido una caída en las solicitudes de admisión de la población de mayor edad, pero no es posible aún conocer si ésta es debida a cambios en la financiación o a otros factores como la evolución del mercado de trabajo, de gran importancia para las decisiones de los estudiantes a tiempo parcial.

Desde este curso, ya pagan tasas los estudiantes de dos cursos académicos, y el modelo de financiación sufre una nueva modificación al eliminar las becas y sustituirlas totalmente por préstamos-renta. A lo largo de los años noventa, Australia, Nueva Zelanda, Suecia y Estados Unidos han aplicado este tipo de préstamos en su política de ayudas a los estudiantes, aunque siempre en combinación con programas de becas. En el caso del Reino Unido, se ha experimentado en los últimos años con una combinación de becas y préstamos tradicionales, con amortizaciones fijas, que han producido un número considerable de fallidos (en torno al 10%) y un porcentaje muy elevado de estudiantes que solicitan posponer la devolución (otro 40%). La experiencia no puede, por tanto, considerarse demasiado satisfactoria; es por ello que se ha producido el cambio a

préstamos-renta que busca adaptar mejor la recuperación de los fondos prestados con el perfil de ingresos de los graduados universitarios y con sus procesos de inserción laboral.

19. De estos ejemplos parece deducirse que el significativo aumento de la enseñanza superior ha combinado para su financiación la contribución de las tasas con una serie de factores que han hecho posible la adopción de las medidas. Diversos estudios han aportado observaciones sobre las necesidades de financiación del sistema y sobre el origen socioeconómico del alumnado. El consenso necesario en torno a las políticas de tasas parece basarse en la adopción de esquemas –como el australiano- donde los estudiantes no deben hacer frente a los costes de la enseñanza en el momento de matricularse.

La conjunción de tasas, préstamos-renta y becas aumenta la complejidad del sistema de financiación pero puede estar proporcionando una mayor suficiencia y flexibilidad y una eficiencia y equidad superiores.

El sistema español de financiación (véase apartado I-34) no ha sido capaz de combinar de forma satisfactoria la contribución de las tasas con un esquema de ayudas públicas a estudiantes y familias. Precisamente, una de las razones fundamentales de la insuficiencia en el nivel de gasto de la enseñanza superior en España se debe a la escasa cobertura de los programas de ayuda a los estudiantes. La garantía efectiva de la igualdad de oportunidades, así como de la mejora de la calidad del sistema, van a requerir una expansión de estos programas.

Pueden utilizarse, a este respecto, nuevos instrumentos de financiación, como los préstamos-renta, para redefinir la composición de la financiación universitaria, así como para incrementar su volumen total. Los préstamos-renta serían de financiación pública y no se devolverían hasta tanto el prestatario no alcanzase un nivel de renta equivalente a la renta per cápita media. De esta manera, la aplicación de un programa de préstamos-renta podría permitir una reforma de la política de becas y/o de las tasas, compatible con escenarios de convergencia del gasto total hacia la media de gasto universitario por estudiante de la OCDE.

En los años iniciales de los distintos estudios universitarios sería conveniente que la financiación a los estudiantes se realizase en forma de becas, ya que un programa de préstamos debería soportar un riesgo excesivamente elevado -la experiencia de lo ocurrido en el Reino Unido en los años noventa es un buen ejemplo al respecto- y los estudiantes podrían acumular un nivel de deuda excesivo durante la realización de estudios ulteriores, que, en cambio sí podrían ser financiados, prioritariamente, mediante préstamos-renta.

Como tendencia general y según la experiencia internacional se recomienda, pues, la utilización prioritaria de las becas para ofrecer a todos los estudiantes una oportunidad de acceso a la enseñanza superior en los primeros años. En cambio, en los ciclos posteriores se puede ofrecer ayuda financiera en forma, prioritariamente, de préstamos-renta, a devolver únicamente cuando los titulados tengan unas rentas que superen los ingresos medios del país. Con ello, se establecería un pacto entre generaciones para contribuir a la financiación de la enseñanza superior pública.

2.2. Becas

20. En los países de la Unión Europea, conviven políticas de becas muy diversas, que se combinan en casi todos los países con políticas de préstamos. En el Reino Unido, Holanda y los países nórdicos, al menos el 75% de los estudiantes reciben algún tipo de ayuda financiera. En el extremo opuesto, con porcentajes mucho más bajos, se sitúan los países mediterráneos: Francia (21%), Portugal (16%), Italia (3%) y Grecia (3%) con porcentajes de becarios incluso inferiores al de España (17%), si bien estos países tienen débiles o nulas tasas de matrícula. Recientemente Italia ha iniciado una expansión de su política de becas, que ha ido aparejada a la elevación de las tasas.

En los Estados Unidos, el mantenimiento del modelo mixto (público-privado) de financiación se apoya también en el desarrollo de amplios programas de ayudas a los estudiantes. Así, por ejemplo, en 1990, el 56% de los 7,5 millones de estudiantes a tiempo completo recibían ayuda financiera. Un 42% de los estudiantes recibía fondos federales, un 21% percibía ayuda de algún Estado, y el 24% se beneficiaba de programas

de las propias instituciones universitarias, sobre todo las privadas. Algunos estudiantes acumulaban dos o tres fuentes de ayuda. En cuanto a la forma que adquiere esta financiación, se constata que el 47% de los estudiantes disfrutaba de alguna beca, el 30% había obtenido un préstamo, y un 9% se beneficiaba de algún programa de trabajo subvencionado en el campus. Esta combinación de programas y fuentes de financiación daba lugar a una ayuda media de 4.732 dólares en 1990. En promedio, una beca se situaba en los 3.095 dólares, el préstamo llegaba a los 2.764 dólares, y las remuneraciones por trabajo suponían 1.071 dólares. En esta fecha se estimaba que el coste medio anual (matrícula más alojamiento y manutención) se situaba en 4.757 dólares, por lo que se puede concluir que el modelo americano ofrece a más del 50% de los estudiantes (a tiempo completo) ayudas que permiten, en general, cubrir los costes directos e indirectos de sus estudios.

En el modelo australiano, también de carácter mixto, se combinan las becas y los préstamos para proporcionar ayuda a los estudiantes. Desde 1993, los estudiantes pueden transformar parte de su beca en un préstamo-renta de mayor cuantía. Así, por ejemplo en 1993 las becas AUSTUDY proporcionaban 4.070 dólares australianos al año, pero se permitía renunciar a 2.000 dólares de beca, para así conseguir 4.000 en forma de préstamo, logrando una financiación total de 6.070 dólares australianos. Las condiciones del crédito son las mismas que se aplican en el HECS: interés real cero, devolución condicionada en la renta, a través del sistema impositivo, si los ingresos superan la renta media del país. El gobierno cubre el tipo de interés de los bancos y garantiza los préstamos, incluso los recompra si no son devueltos tras un cierto plazo.

En Nueva Zelanda, los estudiantes también pueden combinar becas y préstamos-renta para financiar sus estudios. Se limita la cuantía total de la ayuda pública que pueden recibir los estudiantes, sea en forma de beca o en forma de crédito subvencionado y garantizado por el estado, aunque en Nueva Zelanda la subvención de los préstamos es menor ya que se aplican tipos de interés positivos y se devuelven más rápidamente que en Australia.

Para completar el análisis de los sistemas universitarios con financiación mixta (pública y privada, mediante precios), se puede considerar el caso de Holanda, que también

combina becas y préstamos para la financiación de los estudiantes. Todos los individuos menores de 27 años tienen derecho a una beca básica (unos 200 dólares al mes, aproximadamente). Además, se puede solicitar otra beca adicional, en función de la renta familiar, y obtener como máximo otros 200 dólares. Estas becas se pueden mantener por un máximo de 4 años, transcurridos los cuales únicamente se puede acceder a préstamos. Todos los estudiantes pueden acceder a créditos (con un interés del 6,6% en 1996) a lo largo de sus estudios. Recientemente se introdujeron consideraciones académicas en las ayudas. Así, las becas se convierten en préstamos a devolver si los estudiantes no completan con éxito sus estudios (por ej. en el primer año deben pasar al menos el 50% de los créditos). Estas cláusulas tienen por objeto incentivar el rendimiento académico de los estudiantes, en un modelo en el que la práctica totalidad de ellos recibe ayuda financiera, y en el que se podían haber generado incentivos perversos (como no completar los estudios y mantener las becas durante muchos años).

Sin embargo, desde un punto de vista práctico hay que recordar que al trasladar al sistema de préstamos la responsabilidad de recuperar la financiación otorgada a los estudiantes que fracasan y abandonan los estudios, se está imponiendo un objetivo de difícil cumplimiento.

21. En el apartado I-37 se ha hecho mención al sistema de becas en España. Los datos del Ministerio de Educación indican que aproximadamente la mitad de las solicitudes de beca denegadas incumplen los criterios económicos y que los becarios de menores niveles de renta per capita reciben, en promedio, las ayudas más elevadas. Sin embargo, la información derivada de las Encuestas de Presupuestos Familiares, aunque parcial, plantea algunas dudas al respecto. Es posible que el fraude fiscal y la combinación de criterios académicos y económicos den como resultado un sistema de becas universitarias que no es siempre progresivo.

Se observa que, entre 1981 y 1991, se redujo la regresividad de la política de becas, al descender la participación de las decilas de renta más alta en el gasto en becas y aumentar la presencia de las decilas más bajas. Sin embargo, sigue siendo llamativo que únicamente el 41% de los estudiantes de la decila de renta más baja sean becarios, bajando este porcentaje al 26% en la segunda decila de ingresos. Entre las razones que

pueden explicar estos resultados cabe destacar el hecho de que existen algunas diferencias importantes entre la noción de renta familiar per capita que se aplica en las Encuestas de Presupuestos Familiares y la que consideran las distintas convocatorias de becas, aunque estas discrepancias difícilmente justificarían los datos observados. Probablemente, ocurre que el fraude fiscal permite que familias de renta elevada consigan becas para sus hijos. Habrá que mejorar, por tanto, los procedimientos de revisión de los datos y de comprobación de la situación patrimonial familiar.

22. Por otra parte, el incumplimiento de los requisitos académicos lleva a muchos de los estudiantes de los tramos de renta más baja a perder su beca. Para resolver estos problemas **se sugiere modificar los programas de becas con el fin de reducir o incluso eliminar el peso de los criterios académicos en su concesión para dar la misma oportunidad a personas de diferente condición socioeconómica. Sin embargo, para estimular la eficiencia de las universidades y el esfuerzo académico de los estudiantes, una reforma de este tipo debe ir acompañada de una revisión de las normas de permanencia, según se recomienda en el apartado III-63 que obligaría a todos los estudiantes, becarios o no.**

23. Otra limitación importante del programa de becas existente hasta el curso 1998-99 reside en el importe de las ayudas, especialmente en dos casos: las que se refieren al cambio de residencia y a la llamada ayuda compensatoria. Respecto a este último concepto, hay que recordar que la ayuda trata de compensar a las familias de menor renta por la pérdida de ingresos que supone la dedicación de uno de sus miembros a cursar los estudios universitarios. Sin embargo, la cuantía de estas ayudas no llega a cubrir ni el 50% del coste de oportunidad de estudiar. Para 1990, se estimó que este coste de oportunidad se elevaba a 450.000 pesetas para un joven con estudios secundarios. La cuantía de la ayuda compensatoria en 1990 era, en cambio, de 200.000 pesetas para los estudiantes universitarios, cifra que, en 1998, sólo ascendía a 271.000 pesetas.

Sería deseable que, para las familias de menores ingresos, la cuantía de este tipo de becas compensara efectivamente el coste de oportunidad de estudiar, garantizando con ello la igualdad de oportunidades de acceso a los estudios superiores.

24. En cuanto a la ayuda por cambio de residencia, también hay que destacar su escaso importe (283.000 pesetas en 1999), que impide ejercer el derecho de elección de centro al conjunto de los estudiantes universitarios, y limita el alcance práctico de las medidas de ampliación del distrito compartido. Para el presente curso, se ha iniciado la aplicación de ayudas más amplias (de 482.000, en general, y de 675.000 pesetas, para los estudiantes de menor renta), que pueden beneficiar a los estudiantes que se trasladen de una Comunidad Autónoma a otra. Sin embargo, esta convocatoria del Ministerio podría crear agravios comparativos con las becas de movilidad de la convocatoria general de becas (“del MEC”, hasta ahora), ya que éstos ofrecen menos de 300.000 pesetas de ayuda por cambio de residencia. Así pues, las nuevas becas (incompatibles con los otros tipos de ayudas, excepto la compensación de tasas) pueden proporcionar ayudas más elevadas -en casi 100.000 pesetas- para los estudiantes que cambien de Comunidad Autónoma respecto a aquéllos que se muevan dentro de una misma Comunidad.

Sería deseable que se promoviese la movilidad de los estudiantes con un sistema de becas no discriminatorio que permitiese la libre elección de centro (véase a este respecto II-39) que podría completarse con un programa experimental de préstamos-renta (véase V-33).

2.4. Préstamos-renta

25. Hay que precisar que los préstamos personales se pueden utilizar tanto para financiar los costes directos de la enseñanza universitaria, es decir, los precios o tasas, como para financiar los costes indirectos, que son los que se derivan del alojamiento fuera de la residencia familiar, del transporte, de los libros o de las clases de idiomas, entre otras cuestiones. En los países en que los costes directos son relativamente reducidos, los préstamos sirven esencialmente como instrumento de asistencia al estudiante; en los demás (como Estados Unidos, Canadá, Japón, Hong Kong, Corea, Australia, Nueva Zelanda, Holanda y el Reino Unido) los préstamos permiten también cubrir el pago de las tasas académicas.

26. Hay diversas cuestiones que han de ser discutidas en relación a la figura de los préstamos. Concretamente aquéllas que se refieren a su elegibilidad (es decir quién puede recibir un crédito), la forma y la cuantía de las subvenciones que éstos suponen, el carácter público o privado de los fondos prestados y las condiciones de su devolución.

27. En cuanto a su elegibilidad, las Administraciones Públicas son las únicas que han de decidir quién tiene acceso al programa de préstamos. Las instituciones de crédito, si participan de alguna manera en este programa, no han de tener capacidad, en ningún caso, para seleccionar a los prestatarios o exigirles garantías.

En muchos países, la concesión tiende a ser prácticamente universal, aunque se constata, como ya se ha señalado, que el acceso de los estudiantes de los primeros años a los préstamos eleva considerablemente el porcentaje de fallidos, ya que estos estudiantes tienen una probabilidad relativamente alta de abandonar los estudios y, por tanto, de no obtener ingresos suficientes en el mercado laboral. En el Reino Unido, en particular, el acceso se ha restringido a los estudiantes a tiempo completo, sin condiciones sobre la renta familiar, a pesar de que el tipo de interés real de los préstamos es igual a cero.

En Nueva Zelanda, el acceso a los préstamos depende explícitamente de la cantidad que se reciba como beca. Esta restricción suele ser habitual en todas partes para limitar la cuantía total de la subvención pública que recibe un estudiante.

En los países nórdicos, los estudiantes son considerados responsables de la financiación de sus estudios superiores y son su renta y riqueza, no las de su familia, las que se evalúan al conceder los préstamos, lo cual hace que prácticamente todas las personas mayores de dieciocho años tengan acceso a una ayuda pública para realizar sus estudios.

En general, suelen tenerse en cuenta dos criterios de elegibilidad: la renta familiar y los resultados académicos. Así, en Venezuela y Honduras se requiere un nivel determinado de rendimiento académico para conservar un crédito. Holanda y, recientemente, Dinamarca han limitado el tiempo durante el cual un estudiante puede recibir financiación, penalizando pues su retraso en los estudios.

28. Por lo que respecta a las subvenciones, los programas de préstamos suelen incluir una componente implícita de ayuda pública, que se pone de manifiesto en la subvención del tipo de interés, en la cobertura de un período de carencia, y/o en la concesión de un aval público.

Hay cierta tendencia a reducir la componente de subvención del tipo de interés en beneficio de las otras dos componentes (es el caso de Suecia, Holanda y Nueva Zelanda). Se considera que los subsidios muy elevados llevan a confundir los préstamos con las becas, con lo que dispara el coste de los programas.

En el Reino Unido y en Australia el tipo de interés real es cero, mientras que en Suecia, Dinamarca, Holanda, Estados Unidos y Nueva Zelanda el tipo de interés es positivo y suele evolucionar según el mercado. Aunque parece razonable ligar el tipo de interés a la evolución del coste de capital, hay que considerar que no se pueden establecer tipos de interés muy elevados, especialmente durante el período de carencia, ya que los estudiantes acumularían una deuda excesiva. Asimismo, el fallido experimento de Francia permite comprobar que los tipos muy elevados disuaden a los jóvenes de la utilización de esta fuente de financiación.

29. Sobre la naturaleza de los fondos prestados, éstos son a menudo públicos; es el caso del Reino Unido, Suecia, Dinamarca y del nuevo programa federal en USA. En otros casos, los fondos los proporcionan los bancos, con la garantía del Estado. En principio, la gestión de los programas por parte de las entidades financieras puede ayudar a reducir los costes y a agilizar su funcionamiento, así como a reducir los problemas presupuestarios presentes. Pero, la experiencia internacional indica que, al existir una garantía del Estado, aparecen problemas para lograr que los bancos tengan incentivos suficientes para el seguimiento de los fallidos. Una solución a este problema es el control público de las devoluciones, en la modalidad de préstamos-renta (éste es el caso, en Suecia, Australia o Nueva Zelanda donde dicho control se produce a través del sistema impositivo). En Ghana, la recuperación de los préstamos se realiza a través de las cotizaciones a la Seguridad Social. En el Reino Unido, tras los problemas experimentados con un programa tradicional, se ha decidido también pasar a un modelo de préstamo-renta a recuperar por la agencia tributaria.

30. Los préstamos se pueden devolver bien en plazos prefijados, según alguna fórmula tradicional de amortización o en función de la renta (como en Suecia, Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos -desde 1994- y el Reino Unido -a partir de 1999). Anteriormente, en el Reino Unido había un sistema tradicional de préstamos, aunque la devolución se podía posponer en función de la renta; de ahí que el 40% de los prestatarios utilizarán esta provisión. Algo similar existe ahora en Hong Kong y en Quebec, evitando así clasificar tempranamente a los titulados con bajos ingresos o a los parados como fallidos.

31. El coste asociado al riesgo de falencia ha sido el elemento más debatido de los programas de préstamos de muchos países. Las enseñanzas derivadas de la experiencia internacional son las siguientes:

- hay que hacer previsiones que contengan la posibilidad de largos períodos de devolución, dada la inestabilidad del mercado laboral;
- las rentas de los titulados universitarios suelen ser reducidas inicialmente, pero luego suelen alcanzar niveles más elevados; un sistema rígido de amortización de los préstamos puede declarar innecesariamente como fallidos a muchos recién titulados, que posteriormente podrían devolver su deuda con relativa comodidad;
- el control de los prestatarios, de sus cambios de domicilio y empleo, y de sus ingresos, sólo es posible a través de alguna instancia pública como la agencia tributaria o la seguridad social, o a través de instituciones financieras con experiencia en la gestión de programas de crédito.

32. Los programas de préstamos con devolución condicionada según la renta parecen resolver adecuadamente la mayoría de problemas, aunque sería necesario garantizar que las deudas puedan ser recuperadas en cualquier país de la Unión Europea en el que residan los estudiantes universitarios. Los préstamos-renta se adaptan automáticamente al perfil de ingresos de los titulados, garantizan un alto grado de seguimiento de los

prestarios (a través de los datos de los que dispone el sector público) y simbolizan una especie de pacto entre generaciones para financiar la enseñanza superior.

33. Parece adecuado empezar con un programa experimental de préstamos-renta que no cubra a la totalidad de los estudiantes, pero que permita derivar conclusiones sobre el funcionamiento de los préstamos, sin crear graves desequilibrios en la universidad.

Parece prioritario desarrollar modelos que faciliten la movilidad de los estudiantes, haciendo efectivo el derecho de elección del centro de estudios para toda la población. El ejercicio de ese derecho está probablemente hoy condicionado tanto por el lugar de residencia como por la renta familiar. Dada la escasa cuantía actual de las becas de movilidad, así como el reducido porcentaje de estudiantes que acceden a ellas, parece conveniente complementarlas con préstamos, que deben tomar la forma de préstamos-renta.

34. En la configuración de los préstamos-renta se suscitan las siguientes cuestiones.

- **Elegibilidad:** Las universidades certificarían las condiciones académicas a cumplir por los candidatos. En primer lugar, los estudiantes deberían estar matriculados en un número determinado de créditos de una titulación. En segundo lugar, el acceso a los préstamos se restringiría exclusivamente a los estudiantes matriculados en los últimos cursos, por las razones ya expresadas (véase V-19). Por su parte, los estudiantes de los primeros cursos deberían estar cubiertos por los programas de becas. La única excepción a este requisito podría venir de programas de objetivo específico, como el de promover la movilidad universitaria y contribuir a su financiación. Por último, si se establece un programa de préstamos con subsidios públicos importantes, parece adecuado restringir el acceso al mismo en función de la renta familiar. Sin embargo, este nivel de ingresos familiares debe ser más elevado que en el caso de las becas, para asegurar un grado de cobertura más amplio en términos socioeconómicos.

Dado que se prestan fondos públicos, las condiciones de elegibilidad deben ser controladas siempre por la Administración Pública.

- **Cuantía del préstamo:** Para permitir a los estudiantes cubrir los costes asociados a un cambio de residencia, parece conveniente que el crédito pueda alcanzar unas 600.000 pesetas al año por estudiante.
- **Tipo de interés y período de carencia:** Durante el período de realización de los estudios y dos años posteriores se puede establecer un tipo de interés real nulo o reducido para todos los receptores de préstamos. Los intereses podrán ser superiores unos años después de haber terminado los estudios. Los estudiantes devolverían el préstamo cuando superen la renta per cápita media del país o los ingresos laborales medios.
- **Devolución:** El procedimiento de devolución debería detallar los períodos de devolución y el sistema de cuotas.

35. En la mayoría de los casos, es la agencia tributaria la institución que controla el proceso de devolución de los préstamos, aunque en algún país (el Reino Unido, por ejemplo) se ha desarrollado una propuesta interesante de recuperar los préstamos a través de la Seguridad Social. En este sentido, se argumenta que los individuos tienen pocos incentivos para escapar al control de la Seguridad Social, ya que ésta les garantiza importantes beneficios futuros, sean las prestaciones de desempleo o de jubilación. Los problemas de “riesgo moral” que podrían acompañar a este tipo de esquemas (y que haría que los titulados universitarios no desearan alcanzar rentas elevadas, para evitar así devolver el préstamo), se minimizan al ligarlos a las cotizaciones sociales.

3.- Financiación pública directa a las instituciones de enseñanza superior

36. La subvención pública a las instituciones es la principal fuente de financiación de la enseñanza universitaria, concretamente en el caso de los centros públicos o, en ciertos países, de los privados equiparados a ellos.

En la mayoría de los sistemas universitarios, las subvenciones públicas directas a las instituciones de enseñanza superior tradicionalmente no han respondido a un modelo que relacionase los recursos asignados y los objetivos del sistema. Los fondos repartidos lo han sido en función básicamente de las cantidades distribuidas en años anteriores -según el llamado modelo incrementalista- y del poder de negociación de las diferentes instituciones.

Sin embargo, en épocas más recientes, se ha argumentado que los sistemas públicos se beneficiarían de la introducción de esquemas de incentivos que favorecieron una mejora de la eficiencia y de la calidad de las actividades universitarias, ya que las políticas de financiación de tipo incrementalista, sin referencia a objetivos de prestación de los servicios, han conducido a situaciones de evidente ineficiencia. Asimismo, se ha argumentado que el sistema incrementalista, de negociación continua entre la Administración Pública y las universidades ha causado problemas de descrédito o de búsqueda de objetivos netamente políticos. Y aunque se deben poner de relieve las dificultades prácticas que se derivan de la aplicación de algunas fórmulas automáticas de financiación en un sistema que aún no ha desarrollado una evaluación pormenorizada de sus actividades, cabe considerar que la sustitución del método tradicional de financiación -incrementalista y burocrático-, por un modelo que pretenda ser más objetivo, basado en una fórmula que recoja los objetivos educativos, tendría unos efectos ciertamente positivos para las universidades y demás instituciones de enseñanza superior, proporcionándoles un horizonte estable de financiación, incentivando la eficiencia y la búsqueda de la excelencia, y mejorando su imagen y la de la Administración Pública. Un modelo de este tipo se utiliza ya en varios de los países europeos y de la OCDE.

37. El uso de fórmulas de financiación para las universidades públicas goza de una tradición de más de medio siglo en Estados Unidos, desde que se introdujo en los años

cuarenta en el estado de Tejas. Sus principales ventajas frente a los métodos tradicionales de financiación pública por negociación del presupuesto, se encuentra en la garantía de un tratamiento similar a todas las instituciones, al ofrecerles públicamente las mismas reglas del juego, un aumento de la transparencia en la asignación de fondos públicos y la flexibilidad que proporcionan a los gobiernos para inducir a las universidades al logro de los objetivos considerados socialmente deseables respetando su autonomía.

Tras la extensión de la financiación mediante fórmula a prácticamente todos los Estados, el modelo norteamericano añadió en los años sesenta otro elemento innovador: la presupuestación en base cero, que rompe toda vinculación entre las subvenciones actuales y los datos históricos de gasto o subvenciones. Con ello, se pretende mejorar la eficiencia económica del sistema, aunque se genera una considerable incertidumbre sobre la financiación disponible por las instituciones, y se requiere una gran cantidad de información acerca de los costes de las diferentes actividades universitarias. Muchos países desarrollados, que han introducido la financiación mediante fórmulas, no han incorporado este sistema de presupuestos en base cero, de difícil aceptación por las universidades.

En los años noventa, se observa una tendencia creciente a ligar la financiación de las instituciones con un sistema de indicadores de rendimiento. Así, en 1997, ya había 22 Estados que vinculaban, directa o indirectamente, la financiación de la enseñanza superior con este tipo de indicadores. La introducción demasiado reciente de dichos programas impide juzgar sus resultados de forma concluyente.

Pueden destacarse, sin embargo, algunas tendencias. Así, ya a finales de los años ochenta, dos terceras partes de los Estados norteamericanos exigían a las universidades que evaluaran el aprendizaje de sus estudiantes. Además, algunos Estados presionaban a los centros para que controlasen la actividad docente y la dedicación a la enseñanza del profesorado. Existía la sospecha, por parte de la Administración, de que las decisiones académicas privilegiaban los objetivos de investigación por encima de los de enseñanza, hasta extremos preocupantes.

Asimismo, el gobierno federal exige desde 1992 el establecimiento de agencias que recojan información y evalúen a las instituciones de enseñanza superior, con especial atención a las que muestran un nivel muy elevado de fallidos en los préstamos, u otros indicadores negativos de rendimiento.

En los países de la Unión Europea destacan los modelos de subvención mediante fórmulas aplicados en el Reino Unido y en Holanda. En el Reino Unido, se ha estimado que la asignación de fondos a las universidades no se basaba en criterios objetivos y transparentes hasta los años ochenta. Las instituciones dependían excesivamente de las subvenciones públicas, y apenas se habían desarrollado los sistemas de fiscalización y de evaluación. Hacia 1975, los ingresos procedentes de contratos de investigación -públicos y privados- sólo financiaban un 12% de los gastos corrientes de las universidades, mientras que en 1989 este porcentaje ya superaba el 20%.

A lo largo de los años ochenta, y primeros de los noventa, se ha modificado notablemente la financiación pública de las instituciones británicas. Por un lado, se ha consolidado la aplicación de fórmulas de financiación; no obstante el objetivo de conseguir una mayor proporción de estudiantes y el fuerte crecimiento de la demanda, compatible con el objetivo de conseguir una mayor tasa de escolarización superior, ha reducido sensiblemente la financiación por estudiante.

La financiación pública se dividía entonces en una parte otorgada como subvención en bloque, con libertad de uso, y otra parte procedente de la financiación de las tasas de matrícula. En los años ochenta se elevó considerablemente el importe de las tasas, aunque la mayoría de los estudiantes no debían satisfacerlas al ser financiado su pago por el gobierno, tras su transferencia a las autoridades locales, para que éstas a su vez lo destinaran a las universidades. Solamente los estudiantes a tiempo parcial, y los extranjeros -no pertenecientes a la UE- satisfacían dichas tasas.

Las universidades negociaban con el organismo financiador el volumen de estudiantes a financiar, y recibían tanto la subvención como las tasas correspondientes a este alumnado. Por otro lado, dada la expansión de la demanda, y la creencia de que los centros podían mejorar su eficiencia, se animaba a las instituciones a admitir a

estudiantes adicionales, que sólo aportaban inicialmente los ingresos mediante tasas. Sin embargo, en años posteriores estos estudiantes podían elevar la financiación total de la institución. De esta manera se logró incentivar el crecimiento del sistema de enseñanza superior, pero se redujo el gasto por estudiante. Por esto, a principios de la década de los noventa aumentó la preocupación de que el modelo estuviera conduciendo a una pérdida de calidad de la enseñanza, sin frenar el gasto público total a causa del crecimiento del sistema. En 1995, el gobierno anunció una paralización del volumen de alumnado susceptible de ser financiado, al mismo tiempo que se presentaba un calendario de reducciones en el monto total de subvenciones. En este contexto se planteó, en el Informe Dearing, el análisis de las alternativas de financiación para los años siguientes, incluyendo el pago de tasas por estudiantes a tiempo completo.

Dentro de las fórmulas de financiación aplicadas en el Reino Unido en 1998, cabe subrayar otros aspectos. Los Consejos de Financiación (“Funding Councils”) aportan información relativa a las necesidades de recursos previstas para el siguiente curso. En noviembre, el gobierno anuncia la financiación total disponible. En diciembre, las instituciones aportan datos sobre alumnado y resultados de investigación. En marzo, se publica la distribución de subvenciones a las universidades, por docencia y por investigación.

La subvención en función de las necesidades docentes (o de enseñanza) se calcula tras deducir del coste estimado los ingresos previstos por tasas. Los costes se estiman en función de los estudiantes matriculados (equivalentes a tiempo completo) en cuatro grupos de titulaciones (con un rango de costes de 1 a 4,5). Se introducen ajustes en la fórmula que elevan los costes un 5% si se atiende a estudiantes a tiempo parcial o estudiantes maduros, e incluso un 8% para los centros de Londres. Tras calcular los costes estándar, se comparan con los costes del año anterior, y se financian éstos últimos una vez actualizados si no hay una discrepancia superior al 5%. En caso contrario el centro tiene que ajustar sus fondos y/o su número de estudiantes para converger al coste estándar.

Otra parte de la subvención se asigna en función de la investigación, para promover la excelencia. Así, aparte de los fondos que obtienen los grupos de investigación en las

convocatorias de proyectos en 1998, se distribuyeron más de 800 millones de libras, en función de la evaluación que los departamentos (divididos en 69 áreas) obtienen de acuerdo a su historial investigador reciente. Esta financiación es muy selectiva, y se concentra en las instituciones de mayor prestigio investigador únicamente.

Puede concluirse que el Reino Unido utiliza financiación mediante fórmulas, basadas en inputs (estudiantes), pero también en outputs (investigación); y que la administración utiliza este modelo para guiar el sistema en la dirección elegida.

En los Países Bajos, desde 1960 se han aplicado cuatro tipos de modelos, con una tendencia creciente a aumentar la libertad de uso de los fondos, y a ligar la financiación a los outputs más a que los inputs de las universidades. Por otro lado, el sistema universitario ha triplicado en términos reales tanto las tasas como los fondos privados obtenidos por contratos de investigación o de asesoría.

Desde 1993 se aplica un modelo de financiación (HOBEEK) que concede financiación básica (en torno al 73% de los ingresos en 1996) según las actividades de docencia (aproximadamente 1/3) e investigación (algo menos de 2/3 partes). La financiación competitiva de la investigación genera otro 5% de ingresos únicamente para las universidades, mientras que el resto de sus recursos proceden de las tasas y de los contratos por venta de servicios.

La financiación básica docente se calcula en función de los estudiantes, los titulados y dos precios de los estudios, (uno para letras y otro para ciencias). En la financiación de la investigación se asigna una componente proporcional al presupuesto docente, y otra parte se calcula en función del número de tesis doctorales producidas.

Se han anunciado planes de modificación del modelo, para hacerlo más dependiente del número de titulados, en lugar del número de estudiantes, que se prevé que puede disminuir en el futuro. También parece probable que crezca la financiación competitiva y selectiva de la investigación. Se planea sustituir la fórmula por un contrato por un período de 5 a 10 años entre la administración y las instituciones. Se dará así un horizonte estable a los centros.

Francia, ofrece el ejemplo de un modelo centralizado en el que las instituciones han tenido escaso control sobre la contratación y sobre las inversiones. El modelo de financiación ha sufrido diversos cambios en los últimos veinte años. En 1976 se estableció una fórmula de financiación basada en el cálculo de la carga docente de las universidades y en el coste de las enseñanzas. Pero este modelo introdujo claros incentivos a la elevación de la carga docente de las titulaciones. A finales de los años ochenta se introdujo una nueva fórmula basada en costes estándar por estudiante y en el número de estudiantes, aunque también se tenían en cuenta las economías de escala. Las universidades podían utilizar libremente la subvención recibida.

En los años noventa se produjo una reforma significativa, ya que se introdujeron contratos programa en la administración pública francesa, y también en las universidades. En 1998 se estima que entre los gastos corrientes (deducidos los salarios pagados por el Estado) y los gastos de capital esta financiación representa un 7% del total, y se espera que crezca rápidamente hasta el 10%. Los contratos fijan objetivos para cuatro años, y la Administración se compromete a financiar los recursos necesarios para alcanzarlos. El punto de partida es el plan estratégico de las instituciones, que se apoya en una mejora de la información disponible, y permite una diversificación creciente de los centros, sin disminuir el control público sobre el sistema universitario.

Finlandia también ha establecido el sistema contractual entre el Ministerio y las universidades, por períodos de tres años. El 90% de los recursos constituyen una financiación básica que se calcula en función del número de licenciados y doctores que se van a producir en 8 grupos de titulaciones. Otro 3% de la financiación se asigna a centros de excelencia (en enseñanza y/o investigación), y el 7% restante también se decide de forma competitiva, en función de programas de interés nacional como por ejemplo el uso de la tecnología de la información.

En Nueva Zelanda, tras la reforma del sector público de 1988, y la reforma educativa de 1989, la relación entre el gobierno y las universidades se asemeja a un modelo de contratos-programa. Los centros presentan planes, objetivos y presupuestos para tres años. La Administración controla el rendimiento de las instituciones en comparación con

esas propuestas. Se concede una subvención global, con total libertad de uso, tanto para cubrir los gastos corrientes como los de capital. La subvención se calcula multiplicando el número de estudiantes, equivalentes a tiempo completo, por el precio de la titulación según 11 categorías para el período 1995-99, con una dispersión de 1 a 5 en los costes estimados. El resultado se multiplica por 0,95 para los estudiantes que inician sus estudios con menos de 22 años, y por 0,75 para los demás. Además, cada institución recibe una subvención idéntica, para tener en cuenta el impacto de las economías de escala en los costes de los centros. Las universidades tienen libertad para fijar las tasas y, por lo tanto, compiten entre sí tanto en precios como en calidad.

En Australia, al inicio de la década de los setenta, las universidades obtenían un 10% de la financiación a través de tasas, un 36% con subvenciones de los gobiernos de los Estados, un 43% con fondos de gobierno federal, y el 10% restante procedía de donativos, contratos y otras fuentes. En 1974 se produjeron reformas radicales con la supresión de las tasas académicas, y con la asunción total de responsabilidad de la financiación por parte del gobierno federal, en lugar de los Estados. Así, durante los años ochenta, el gobierno federal proporcionó entre el 83 y el 89% de los ingresos de las universidades, y buscó la forma de hacer compatible la expansión de la enseñanza superior con las restricciones presupuestarias, y la necesidad de diversificar las fuentes de financiación. Las reformas establecidas en 1989, además de introducir la combinación de precios y préstamos-venta -conocida, como ya se ha dicho, como HECS-, tienden a aumentar la autonomía de los centros, aunque exigiéndoles una precisa rendición de cuentas. También se ha incentivado la percepción de ingresos provenientes de las empresas, a través de convenios, venta de cursos de formación, consultoría y proyectos de investigación. Asimismo, se ha seguido un proceso de fusión y concentración de instituciones de enseñanza superior, que han pasado de ser 65 en 1980 a ser 40 en 1994, con el fin de racionalizar la oferta y aprovechar las economías de escala.

Con el nuevo modelo de financiación, las instituciones negocian sus perfiles y objetivos por períodos de tres años. Estos proyectos detallan el número de estudiantes de primer ciclo que van a atender los centros, con especial atención a los recién graduados de secundaria. El gobierno garantiza un volumen de subvención básica para tres años en

función de los planes negociados. Las titulaciones se agrupan en cinco bloques, con una variación de costes de 1 a 2,7.

En cuanto a la financiación de la investigación, aparte de los fondos asociados a los proyectos de investigación seleccionados en convocatorias competitivas, se ha decidido que la parte de la subvención básica asociada a actividades de I+D ha de asignarse en función de los ingresos totales que cada institución obtiene en esas convocatorias competitivas. De esta manera se asegura que la financiación de la investigación se guíe por los principios de evaluación por colegas y de búsqueda de la excelencia.

Dinamarca ha establecido en 1992 un esquema de financiación de la educación superior en función de los outputs del sistema, que contempla únicamente los estudiantes aprobados. Cada año se publica una tabla que indica la financiación que se concederá por crédito aprobado en cada disciplina. Este sistema promueve la titulación de los estudiantes, pero puede tener efectos perjudiciales sobre la calidad de la enseñanza, ya que induce una relajación de los estándares académicos. Para evitarlo, se confía en mecanismos de control de calidad: la evaluación de las universidades, por disciplinas, con utilización de evaluadores externos; el énfasis en los exámenes que los estudiantes deben aprobar al final de su primer año universitario (que solo pueden pasarse dos veces) y la capacidad del mercado de trabajo para disciplinar el funcionamiento de las universidades.

La adopción de este modelo ha formado parte de un conjunto de reformas que pretenden, entre otras cosas, acortar la duración media de los estudios superiores. La tradicional política de gratuidad de la enseñanza había alargado la permanencia en los centros de enseñanza superior.

38. En resumen, los actuales sistemas públicos de financiación directa a las universidades y a las demás instituciones de enseñanza superior suelen diferenciarse según las siguientes características:

- la subvención se puede calcular a partir de los inputs de enseñanza o, alternativamente, de los outputs o resultados de la misma. Así, por ejemplo, los fondos asignados a las universidades holandesas, danesas o finlandesas son función

del output –es decir, del número de graduados-. En cambio, en el Reino Unido, una parte de la financiación de los centros se asocia a la producción científica de sus departamentos, que se evalúa periódicamente. Con todo, la mayor parte de los modelos descansan fundamentalmente en los inputs –estudiantes matriculados, profesores, titulaciones- del sistema.

- los fondos se asignan a las universidades según criterios objetivos y generales - asignación normativa- o también a partir de los gastos justificados por las instituciones (asignación de reembolso), como ocurre tradicionalmente en Austria o Alemania.
- la financiación puede serlo para usos específicos y limitados, o bien se atribuye con libertad en su asignación al gasto. Este último es el caso del Reino Unido, Holanda, España, Australia y Nueva Zelanda.

39. En general, los sistemas universitarios tienden hacia una subvención normativa, calculada mediante una fórmula -en función de una combinación de inputs y de outputs- y concedida como subvención global, con plena libertad en su adscripción a los diferentes gastos de acuerdo con la autonomía de que gozan las universidades.

La financiación para gastos corrientes se completa con una subvención para gastos de inversión de acuerdo con planes plurianuales fijados por las Administraciones Públicas.

Se da también una creciente difusión del mecanismo de los “contratos-programas”, que ligan las Administraciones Públicas con cada institución de enseñanza superior y que comprometen la subvención pública a estas últimas, a condición de su colaboración en el logro de algunos objetivos -outputs- de carácter general para el sistema universitario.

40. En los sistemas universitarios que cuentan con un número elevado de instituciones, la adopción y la gestión de modelos de financiación mediante fórmulas se ve facilitado por la existencia de una institución intermediaria entre la Administración Pública y las universidades a modo de “buffer”. Es el caso del “Funding Council” en el Reino Unido o en Ontario. El papel de intermediario no es fácil y su credibilidad depende, entre otras

cosas, de su capacidad para dotarse de personal altamente cualificado e independiente, y del acceso a una información capaz de mejorar la planificación del sistema y de garantizar un uso eficiente de los fondos públicos. En un sistema descentralizado -como el español- probablemente no haya espacio para intermediarios de este tipo, y los modelos de subvención tienden a determinarse directamente entre la Administración Pública y las propias universidades.

41. El modelo de financiación que se adopte debe intentar cubrir aquellos objetivos que son importantes para la articulación de la política universitaria. Así, en primer lugar, el modelo debe garantizar la suficiencia financiera de las universidades, permitiéndoles cumplir los objetivos asignados por la ley y protegiéndolas de las presiones políticas de cada momento. El modelo debe ser transparente, de manera que las instituciones perciban claramente cómo se genera la subvención. Además el modelo de financiación en sistemas descentralizados -como en España- debe permitir a las Administraciones territoriales competentes fijar sus prioridades e incentivar el logro de sus objetivos.

42. En los años noventa, algunas Comunidades Autónomas han iniciado la aplicación de algunos aspectos de este modelo, que no difiere substancialmente del propuesto por el comité de expertos que elaboró el Informe de Financiación de 1995 (Consejo de Universidades, 1995). Así, entre otras experiencias recientes, cabe destacar el uso de fórmulas de subvención en la Comunidad Valenciana, la aplicación de contratos-programa en Canarias y en Cataluña, y el desarrollo de un plan plurianual de inversiones en la Comunidad de Madrid. El futuro permitirá evaluar el resultado de estas políticas.

43. En España, y en base a las reformas de las enseñanzas propuestas en la sección III, la subvención pública a las universidades públicas y demás instituciones de enseñanza superior podría articularse en torno a una fórmula calculada fundamentalmente en referencia a los costes corrientes de las diferentes clases de enseñanzas regladas (véase III-27) que tomase en consideración, como elementos básicos, -tal como ocurre en muchos países de la OCDE-, el número equivalente de estudiantes a tiempo completo, así como los costes estándar de las diversas titulaciones.

La financiación de las universidades es función del número de estudiantes a tiempo completo en prácticamente todos los países entre los cuales Australia, Nueva Zelanda, Holanda y Reino Unido; con fondos separados para los estudiantes a tiempo parcial. Esta definición estricta del número de estudiantes también ha sido introducida en el modelo de la Comunidad Valenciana, y en la propuesta de modelo de financiación argentino, y fue sugerida para el sistema universitario español en el Informe de Financiación del Consejo de Universidades de 1995.

Para hacer efectivo este concepto de estudiantes a tiempo completo en el caso español, se puede estimar el número de estudiantes a tiempo completo, dividiendo el número total de créditos matriculados por 65 o 70 (la carga docente anual típica en los planes renovados desde 1989).

Asimismo, para eliminar los incentivos a la elevación desmesurada de la carga docente, son útiles las recomendaciones del Informe de Financiación de 1995 referentes al establecimiento de un número máximo de créditos financiables por la Administración (en función de los créditos establecidos en las directrices del Consejo de Universidades), y en relación al volumen de asignaturas optativas financiables (en función del número de estudiantes matriculados, por ejemplo). La sugerencia del apartado III-63 satisface ambos criterios.

La fórmula lineal de financiación en función del número de estudiantes no es, en general, eficiente. Se recomienda, pues, contemplar factores que contengan incentivos de ajuste a la demanda de estudios, a la producción de titulados de calidad, y que tengan en cuenta, asimismo, la importancia de las economías de escala en las actividades de enseñanza universitaria.

44. Para incentivar la adaptación a la demanda de estudios superiores por parte de la población, sería conveniente difundir toda la información disponible acerca de la inserción laboral de diferentes tipos de titulados. Destaca a este respecto, como se ha dicho, el sistema de indicadores del Reino Unido, que permite seguir la inserción laboral de los graduados de las distintas titulaciones en los últimos treinta años; y el modelo de

financiación de Alberta (Canadá) que exige a las universidades que proporcionen información sobre la situación de sus titulados en el mercado de trabajo.

Dado el actual sistema de admisión de estudiantes, el modelo deberá centrarse en la consideración de las preferencias que se expresan en la preinscripción de estudiantes, primando aquellas plazas universitarias cubiertas por estudiantes en su primera opción. Una forma sencilla de aplicar un sistema de incentivos consistiría en conceder una financiación extra (por ejemplo del 5% o del 10%) por cada estudiante admitido en primera opción.

La evidencia de diversos países muestra que el coste por estudiante disminuye conforme aumenta el número de estudiantes matriculados, por la existencia de importantes costes fijos (asociados a bibliotecas, centros de cálculo, laboratorios y servicios centrales de las universidades). **Los nuevos modelos pueden recoger las economías de escala a través de la introducción de un elemento fijo en la subvención, así como mediante otras fórmulas de subvención corriente media decreciente.**

En el caso español, la importancia de las economías de escala puede demostrarse tanto en las funciones de coste de las universidades, como en las subvenciones que éstas últimas han recibido históricamente de la Administración. Así, se puede comprobar que las políticas de subvención han tenido en cuenta, implícitamente, estos rendimientos de escala, concediendo menor financiación por estudiante a las universidades de mayor tamaño.

Se debe incluir incentivos a la salida de graduados, aunque hay que señalar que el objetivo no es tanto producir titulados, sino producir titulados competentes y útiles para la sociedad. Sin embargo, sería conveniente establecer objetivos razonables de graduación de los estudiantes, para estimular un aumento en la productividad docente de las universidades, y evaluar - penalizando, en su caso- si los centros se desvían de esos objetivos, teniendo en cuenta el rendimiento académico inicial – medido por las notas de acceso- de los estudiantes. Las medidas de la eficacia de las unidades docentes deberían inducir a las universidades a realizar un seguimiento

de la carrera profesional de sus titulados en cooperación con los restantes agentes sociales.

Asimismo, el modelo debe incluir incentivos al cumplimiento de diversos objetivos que se puedan ligar a los procesos de evaluación establecidos para el sistema universitario.

El modelo de financiación para gastos corrientes se completaría con una subvención para gastos de inversión, de acuerdo con un plan plurianual de inversiones, y una planificación a medio plazo del sistema universitario, decidida por las Administraciones (véase apartado III-44), lo cual requeriría la coordinación efectiva de los gobiernos de las Comunidades Autónomas con competencias. En este punto, la coordinación de los planes de implantación de titulaciones parece imprescindible para lograr la eficiencia en la asignación de recursos al conjunto del sistema universitario. Se debiera prestar especial atención a las necesidades de equipamiento de las universidades, en términos de bibliotecas, centros de cálculo, redes informativas y sistemas de información. Finalmente, dichos planes deberían contener la incidencia sobre los gastos corrientes en años sucesivos de las inversiones realizadas (véase asimismo apartado VIII-56).

45. Además deberían proponerse por parte de las Administraciones una serie de programas competitivos que otorgaran financiación a grupos y actividades de especial calidad o que se propusieran actuaciones que corrigieran el carácter generalizador de ciertos objetivos. Este tipo de actuaciones, en particular, deberían incentivar la calidad fomentando la competencia entre universidades y grupos. Además de la financiación específica de la investigación (en la que, probablemente, sería positivo que adquiriera más importancia la competencia y la cooperación con otras universidades españolas, europeas y latinoamericanas). Se podrían incluir en este apartado, asimismo, programas de financiación de doctorados de especial calidad, y otros programas para potenciar innovaciones docentes y actividades de evaluación encaminadas a mejorar la calidad de la enseñanza y el desarrollo de curricula multidisciplinares, atractivos para el futuro ejercicio profesional de los estudiantes (particularmente en los cursos de tipo C y D).

Ejemplos de programas específicos para otorgar financiación de manera competitiva se podrían destacar los siguientes:

- Convocatorias para subvencionar la investigación de los departamentos universitarios. Para lograr este objetivo se podría combinar el modelo de tipo británico de financiación con los resultados de las evaluaciones de la actividad investigadora del profesorado.
- Convocatorias para consolidar programas de doctorado destacados por su calidad en las distintas especialidades. La financiación se podría articular preferentemente mediante una convocatoria competitiva, que premiara dicha calidad y también la coherencia de los programas, su capacidad de generación de investigación y tesis doctorales, así como el número de intercambios internacionales de profesores, doctorandos y “post-doc”. Esta movilidad debería estar orientada no solamente a la realización de proyectos de investigación, sino también al intercambio de actividad docente en el tercer ciclo, así como a la co-dirección de tesis doctorales (véase IV-49).
- Programas competitivos para incentivar la innovación en las actividades docentes. Así, se podrían conceder ayudas que permitieran desarrollar curricula innovadores, que favorecieran la adopción de nuevas tecnologías educativas, o que experimentaran con diversos procedimientos de evaluación docente (véase III-48 y IX-13).

Asimismo, sería conveniente establecer vinculaciones entre las convocatorias de becas de formación de postgrado -doctorado, cursos de tipo C-, y los programas competitivos tanto de investigación como de desarrollo de programas de doctorado. Así, en la concesión de las becas se deberían evaluar no solamente las características personales de los candidatos a becarios, sino también la viabilidad de los programas de doctorado en los aquéllos que desean integrarse. Estas conexiones entre los programas competitivos reforzarían los incentivos a la excelencia y darían mayor coherencia al modelo de financiación, al resaltar la

importancia estratégica de los objetivos de mejora de la docencia de tercer ciclo, de la formación de doctores y de la investigación.

En cambio, para los programas profesionales -articulados en cursos de tipo D- parecería más adecuado ofrecer ayuda financiera mediante préstamos. Se facilitaría así el acceso de toda la población a la formación de postgrado, con independencia de la situación familiar de partida, ya que, en este caso, se espera que el titulado en estos programas devuelva los fondos cuando su situación profesional se lo permita. Esta medida, además, favorecería los programas de calidad que proporcionan a los estudiantes la habilidad y los conocimientos valorados en el mercado laboral.

46. Como ya se apuntaba en el Informe de Financiación de 1995, y la experiencia de una década de transferencias ha hecho patente, muchos de estos programas competitivos deben afectar al conjunto del sistema universitario español para incentivar la competencia y la colaboración entre todas las universidades y así favorecer la mejora de la calidad de todo el sistema. Este tipo de actuaciones debe estimular la excelencia fomentando, a la vez, la competencia y la colaboración entre grupos docentes e investigadores. Para lograr estos objetivos parece necesaria la actuación de la Administración Pública Central a través de los oportunos sistemas de coordinación.

En un informe de la CRE (véase apartado VIII-54) sobre financiación se subraya la necesidad de que en los países de estructura federal se impulsen programas federales de financiación: la investigación, la movilidad de los estudiantes y profesores, el desarrollo de programas curriculares conjuntos y los programas de innovación son ejemplos de actuaciones con efectos de difusión que suelen aconsejar una financiación federal.

47. Aparte de acogerse a los distintos programas competitivos que establezcan las Administraciones, la adaptación de las instituciones de enseñanza superior a los objetivos fijados por los planes de aquellas podría instrumentalizarse preferentemente mediante los contratos-programas que, de forma periódica, suscribieran dichas Administraciones con cada universidad pública o institución de enseñanza superior. De esta manera, la financiación condicionada a ciertos

objetivos, con la correspondiente comprobación posterior de su logro, permite conciliar la autonomía de cada institución con su sujeción a los intereses superiores de la colectividad.

4. El reparto de responsabilidades en la financiación de la educación superior

48. La Declaración Mundial sobre Educación Superior en el siglo XXI, adoptada por la Conferencia Mundial de Educación Superior (UNESCO, París, octubre 1998) establece que:

“La financiación de la educación superior exige recursos públicos y privados. El papel del Estado permanece esencial a este respecto.

- a) La diversificación de fondos refleja el apoyo que la sociedad proporciona a la educación superior y debe intensificarse a fin de garantizar el desarrollo de la educación superior, el aumento de su eficiencia y el mantenimiento de su calidad y relevancia. El apoyo público a la educación superior y a la investigación sigue siendo esencial para asegurar una consecución equilibrada de los objetivos educativos y sociales.
- b) En su conjunto, la sociedad debe apoyar la educación en todos sus niveles, incluyendo la educación superior. La modernización para lograrlo depende de la toma de conciencia e implicación de los sectores público y privado de la economía, los parlamentos, los medios de comunicación, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y los estudiantes así como las instituciones, las familias y todos los agentes sociales afectados por la educación superior.”

El análisis de la financiación en España y su comparación con la evolución reciente en otros países, aconseja proponer cambios progresivos y no traumáticos, que permitan a las universidades asegurar la financiación de las responsabilidades que la sociedad les asigna y, al mismo tiempo, introducir algunas modificaciones en su reparto o distribución entre las distintas fuentes de financiación.

La finalidad última es lograr la suficiencia financiera pero, al mismo tiempo, incrementar la responsabilidad de las universidades frente a los gobiernos y frente a los estudiantes. Si las nuevas propuestas permiten a las universidades tener evidencias más claras respecto

al grado de satisfacción de las expectativas de sus principales financiadores (las Administraciones Públicas, los estudiantes y el resto del sector privado) probablemente habrá menos dificultades para que aquéllas consigan una mejor financiación de su futuro.

La situación actual de la financiación de la educación superior en España descrita ya en la sección I-34, se puede resumir con los principales datos del gasto nacional en educación superior que aporta la OCDE :

- el gasto total en educación superior representa el 1.1 % del PIB (la media de la OCDE es del 1,6%)
- el gasto anual por estudiante es aproximadamente de 5.000 dólares (el 60% de la media de la OCDE)

De la comparación de la situación de España con los países de su entorno, se advierte que el sistema universitario español debería aumentar su gasto por estudiante, para alcanzar niveles similares a los de los principales países europeos. Un aumento del gasto por estudiante entre 1.500 y 2.000 dólares, situaría el gasto por estudiante entre 6.500 y 7.000 dólares, más cerca de las cifras actuales de Francia (unos 6.500 dólares) o de Irlanda y del Reino Unido (7.200 dólares). Ello requiere aumentar el gasto total (público y privado) en enseñanza superior en una cifra que oscilaría entre un 0,3% y un 0,4% del PIB, aproximadamente. Este objetivo puede alcanzarse a medio plazo, en un horizonte temporal que no ha de exceder de 10 años, con una tasa de crecimiento del gasto de al menos el 3,2% anual, aproximadamente.

49. En relación con el reparto del esfuerzo entre gasto público y gasto privado, conviene recordar que:

- la proporción de los recursos públicos, antes de subvenciones, respecto al total de recursos es en España del 76 % (la media OCDE es del 86%, y en el caso de Francia, Alemania, Reino Unido, Italia e Irlanda es respectivamente del 84%, 93%, 90%, 91%, y 79%). La aportación privada es del 24%

- la subvención pública a las instituciones de enseñanza superior se divide entre la subvención directa a estas instituciones (el 70,6% del total) y la recibida por los estudiantes y sus familias (el 5,4%). La subvención a estudiantes y familias, por diferentes conceptos, representa en España el 0,06% del PIB (la media europea es del 0,25%, en Francia es del 0,10%, en el Reino Unido del 0,47%, en Alemania del 0,10%, en Italia del 0,05% y en Irlanda del 0,29%).
- el importe medio de las becas en España era de 109 ECUS por mes en España (1996) incluyendo en el mismo las ayudas especiales para movilidad y los de carácter compensador. En comparación, el importe mensual medio de las becas en el Reino Unido era de 368 ECUS; en Francia de 197 ECUS; en Alemania de 320 ECUS; en Italia de 112 ECUS y en Irlanda de 178 ECUS. En España el porcentaje de familias que se acogen a becas es el 17,3 % (en cambio en el Reino Unido es el 96%; en Francia el 21%; en Alemania el 16%; en Italia el 3%; en los Países Bajos el 78%).
- Se ha puesto en marcha la primera experiencia de préstamos dirigidos a estudiantes de últimos cursos, con buen expediente. El presupuesto ha sido de 2.000 millones de pesetas y ha beneficiado a unos 14.000 estudiantes. Entre los países europeos que ya han introducido este tipo de préstamos, el porcentaje de estudiantes que se han acogido a ellos oscila desde un 12% en los Países Bajos hasta el 68% en Noruega.

Para analizar el gasto en educación superior y hacer recomendaciones sobre su evolución, es necesario citar brevemente las principales partidas que componen la estructura de la financiación de las universidades públicas y privadas:

- En primer lugar, hay que considerar la subvención directa a las universidades públicas (que supone un 0,8% del PIB) -cuya cuantía esta sujeta a negociaciones anuales- tanto en el momento de la aprobación de los presupuestos de las Administraciones Públicas, como posteriormente en la negociación con cada universidad.
- En segundo lugar, se contabilizan los pagos privados a las instituciones educativas públicas y privadas (0,25% del PIB), que dependen principalmente del precio de las tasas y del número de estudiantes que deben satisfacerlas.

- En tercer lugar, hay que anotar los subsidios o ayudas públicas a las familias, básicamente becas para el pago de tasas académicas (0,06% del PIB). La cuantía de las ayudas para tasas depende del número de becarios y del precio fijado para las tasas.
- Finalmente, aunque su importancia en España es hasta el momento muy reducida, debemos también incluir otras tres categorías de gasto: los subsidios o becas a las familias para otros gastos indirectos (movilidad, rentas compensatorias), los préstamos o ayudas financieras a los estudiantes, y los otros gastos privados para educación que no van a parar a las universidades.

La financiación de la educación superior depende de las decisiones sobre la cuantía y la composición de estas partidas. La evaluación de la situación actual de la financiación en España y las nuevas tendencias que serían deseables para el futuro permiten hacer algunas recomendaciones.

El sistema de financiación debe mantener un modelo mixto (público-privado). Las cifras actuales permiten observar que la participación privada en esta financiación es mayor en España que en otros países del entorno europeo. Es recomendable, por tanto, que la participación privada a través de las tasas, por lo menos, no supere el porcentaje actual en el conjunto de los fondos de financiación de las instituciones universitarias.

Las razones expuestas en esta sección y las cifras que se acaban de recordar aconsejan destinar una buena parte del aumento de los recursos públicos a la enseñanza superior a incrementar las ayudas a los estudiantes y a sus familias. Una adaptación progresiva y moderada del sistema de financiación pública aumentando el peso de las subvenciones a los estudiantes y las familias en relación con las subvenciones directas a las instituciones conciliaría la equidad del sistema en su conjunto generando una mayor propensión en las universidades y demás instituciones de educación superior a adaptarse a las nuevas exigencias de la

sociedad (a través de convocatorias públicas y de contratos-programa) y también de los estudiantes, a quienes se les facilitaría su movilidad.

50. El crecimiento de la población universitaria en el futuro es de estimación incierta. Podría argumentarse que el número de los estudiantes de perfil tradicional va a descender como consecuencia de la evolución demográfica prevista. Sin embargo, en España esta tendencia podría verse contrarrestada, en parte, por el relativamente bajo porcentaje (el 30%) de quienes han obtenido estudios secundarios no obligatorios en comparación con los países de nuestro entorno (la media de la OCDE es del 60%, véase el cuadro I-4). Además, esta misma incertidumbre también se extiende al incremento de otras clases de estudios (de tipo C y, especialmente de tipo D). Para los cálculos siguientes se ha supuesto que no habrá crecimiento, a diferencia de lo ocurrido durante las últimas décadas.

51. En el apartado III-49 se sugiere que las becas y ayudas a estudiantes y familias tengan en los próximos años un mayor crecimiento que las subvenciones directas a las universidades. Las principales variables a modificar serían el número y la cuantía de las becas y ayudas. La propuesta consiste en aumentar sustancialmente el número de estudiantes que reciben becas, pasando del actual porcentaje del 17,3% hasta un 40% para los estudiantes de los primeros cursos. Es en estos primeros años donde parece más necesario repercutir el esfuerzo del incremento en el número de becas, para favorecer el acceso y la igualdad de oportunidades en la Universidad. En cambio, se recomienda que las becas cubran un 10% de los estudiantes de últimos cursos, en los cuales se daría prioridad al sistema que se propone de préstamos-renta (véase el apartado V-19, V-33 y V-34). Respecto a la cuantía de las ayudas, el importe medio actual de 225.000 pesetas parece insuficiente y, en los cálculos realizados, se considera su incremento hasta las 400.000 pesetas.

Evidentemente, las decisiones que se tomen sobre las tasas académicas y sobre el número y la cuantía de las becas deberán ser coherentes con el total del gasto público en educación superior y, por tanto, puede afectar a la financiación de las

universidades que verán como una parte de sus ingresos deberán conseguirla a través de la atracción de estudiantes con o sin beca.

52. Por tanto, se recomienda poner en marcha un programa piloto de préstamos-renta, financiado por las Administraciones Públicas, orientado a los estudiantes de los últimos cursos. Este colectivo está más cerca de su entrada en el mercado laboral y, por tanto, tiene mayores expectativas de poder hacer frente a la devolución de dichos préstamos. Esta devolución debería estar relacionada con el nivel de renta de cada individuo y, en particular, parece razonable exigir dicha devolución siempre y cuando sus ingresos superen la renta per capita de cada año. El programa piloto se ha estimado que debería estar dirigido a cubrir un 30% de los estudiantes de los últimos cursos y su cuantía debería situarse alrededor de las 600.000 pesetas anuales.

La existencia de un periodo de carencia y los posibles casos de no-devolución pueden generar, especialmente en los primeros años, la necesidad de dotar partidas especiales para cubrir los posibles costes adicionales del programa piloto. Sin embargo, a la larga, los retornos y los préstamos deberían equilibrarse, y éstos, por tanto, no deberían suponer un mayor gasto público. Como la recuperación de los préstamos concedidos a los estudiantes se garantizaría en la medida en que los graduados alcanzaran las cifras de renta per cápita, su devolución dependería, en gran medida, de la idoneidad de los estudios cursados en relación a las oportunidades de ejercicio profesional que permitan las distintas titulaciones. Una política universitaria bien orientada en términos de ordenación de los estudios a las demandas profesionales obtendría pues de esta manera su premio en forma de una tasa más elevada de devolución de préstamos. La obligación de devolución ha de existir también en el caso que no se hayan finalizado los estudios, siempre que se supere la renta per capita.

Antes de generalizar el sistema de préstamos-renta parece conveniente introducir un programa experimental de movilidad (véase V-33).

Hay que resaltar que las becas y los préstamos cubrirían los costes indirectos del estudiante (residencia, movilidad, compensación por pérdida de ingresos). Su importe aumentaría aquella parte de la participación pública en la financiación de la educación superior que no tiene como receptor directo a las propias instituciones de enseñanza superior.

53. La subvención directa a las universidades deberá repartirse entre convocatorias, contratos-programa y subvenciones nominativas con criterios objetivos (véase V-41 a V-47). Se desligaría, pues, de su relación con la financiación del personal para basarse en criterios relacionados con los resultados y objetivos. Este reparto debería tender a aumentar el peso relativo de la financiación mediante convocatorias y contratos-programa respecto al de las subvenciones. Aunque es probable que, en una primera fase, la subvención normativa determine, en gran medida, al resto, a lo largo de esta sección se han sugerido numerosas líneas de política universitaria que pueden requerir la convocatoria de ayudas especiales para las universidades y se ha sugerido también la posibilidad de establecer contratos-programa ligados a la existencia de un plan estratégico con objetivos cuantificables.

54. Según los criterios expuestos en los apartados anteriores, y a modo de ejemplo, se puede hacer una simulación de la evolución en las fuentes de financiación de la educación superior según las decisiones presupuestarias y considerando como hipótesis principales que:

- En primer lugar, una subida del gasto de 200.000 pesetas por estudiante (unos 1.600 dólares ajustados por paridad de poder de compra).
- En segundo lugar, el volumen total de estudiantes se sitúa en torno a los 1.785.000 (1,5 millones en la universidad, y 285.000 en la Formación Profesional de Grado Superior).
- En tercer lugar, para el cálculo se supone que este aumento del gasto no altera las proporciones de partida entre las participaciones pública y privada de dicho gasto (el

76% y el 24%, respectivamente). Como se establece en la recomendación de los apartados V-52 y V-53, la puesta en marcha de un programa de ayudas a los estudiantes cuyo importe se fijara independientemente del mantenimiento de aquellas proporciones, conduciría a que el porcentaje del gasto que correspondería a las Administraciones Públicas antes de transferencias (es decir, incluidas dichas ayudas) se elevaría hasta el 80%, mientras que el porcentaje del gasto correspondiente al sector privado se reduciría hasta el 20%.

Si se refieren estos objetivos al PIB de 1998, las cifras propuestas de crecimiento darían lugar a un aumento decenal del gasto de 357 mil millones de pesetas, que equivale a un 0,41% del PIB español de 1998, hasta conseguir el 1,52% del PIB al final del periodo. Este crecimiento se distribuiría de la siguiente forma:

- Un crecimiento de 139 mil millones de pesetas del gasto público destinado a las instituciones educativas, alcanzando el 0,96% del PIB. Se puede suponer que el 16% de este crecimiento (22 mil millones) sería para la Formación Profesional de Grado Superior, y el 84% para la Educación Universitaria (117 mil millones). De esta última cantidad se podría pensar en destinar 23.500 millones a incrementar las subvenciones básicas, y 93.500 millones (el 80% del crecimiento) a programas de financiación ligada a objetivos.
- El gasto privado crecería un 21%, igual que el gasto público destinado a las instituciones, hasta alcanzar un 0,3% del PIB; ello supondría un crecimiento de dicho gasto privado de 43.500 millones de pesetas.
- El mayor crecimiento correspondería a la ayuda pública a los estudiantes, con un aumento de los fondos cifrado en 174 mil millones de pesetas, que alcanzarían el 0,26% del PIB al final del periodo. Aproximadamente 34 mil millones pueden ser necesarios para ampliar el gasto actual en becas de Formación Profesional (en los años 90 se ha mantenido un 25% de becarios, con becas que en 1996 eran de un importe de sólo 110.000 pesetas, con un gasto de algo más de 11 mil millones). Habría que cuadruplicar este gasto, aproximadamente, para situarse en un 40% de becarios en Formación Profesional de Grado Superior, con una beca media de

400.000 pesetas al año. En las universidades se pueden utilizar 140 mil millones para alcanzar igualmente una cobertura del 40% de becarios en los dos primeros cursos, con una beca de un importe medio de 400.000 pesetas al año. En los últimos cursos, los objetivos serían alcanzar la cifra de un 10% de becarios, junto con un 30% de perceptores de préstamos-renta (con un importe medio de 600.000 pesetas al año). En total se pasaría pues a un gasto en ayudas a estudiantes universitarios en torno a los 174 mil millones de pesetas (144 mil millones en becas y 30 mil millones al año en préstamos).