



Las fuentes de financiación de las universidades públicas españolas

Descripción

Las universidades públicas europeas mantienen desde hace décadas los presupuestos públicos como principal fuente de financiación, si bien en los últimos años se ha producido una ligera intensificación de los recursos privados. Las universidades públicas inglesas son las que, en mayor medida, han dado cabida a la financiación privada mediante el establecimiento de unas matrículas de las enseñanzas oficiales que son más representativas de los costes de prestación de los servicios académicos.

La educación superior, a diferencia de los otros niveles educativos, no tiene carácter obligatorio, si bien las externalidades que provoca en el conjunto de la sociedad la presencia de personas con educación superior acreditan sobradamente que los poderes públicos habiliten importantes dotaciones presupuestarias para extender este nivel formativo al mayor número posible de personas. Por otra parte, la actividad investigadora de carácter básico implica asumir riesgos elevados que el empresariado, mayoritariamente, no está dispuesto a contraer, siendo precisa la presencia de recursos públicos para activar y sostener los centros donde desarrollar estas actividades. La aceptación que mayoritariamente hacen los gobiernos europeos (y prácticamente todos los desarrollados y altamente competitivos) de este paradigma de financiación para con la educación superior se instrumentaliza de manera diferenciada en lo concerniente al proceso seguido para determinar y asignar los fondos públicos a las universidades.

Es —sin embargo— evidente, la tendencia que mayoritariamente han seguido los gobiernos europeos en las últimas tres décadas para potenciar la autonomía universitaria en los ámbitos organizativos y financieros en un marco de transparencia y objetividad para la determinación de la financiación pública y desde el compromiso institucional de avanzar en la rendición de cuentas a la sociedad.

CAMBIOS EN LAS PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESPAÑOLAS

España, tras siglos de centralización y uniformidad, con la aprobación en el año 1983 de la Ley Orgánica de Universidades inicia un proceso de descentralización competencial de la educación superior que concluyó en 1995 con el traspaso de la Universidad de Islas Baleares al gobierno autonómico.

Las universidades públicas españolas, una vez completado el proceso de adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior (ees), presentan un acusado nivel de mimetismo en la estructura de su oferta de enseñanzas de grado que provoca una redundancia de determinadas titulaciones que

año tras año genera un exceso de capacidad productiva. La implantación del máster oficial, en el esquema académico de 4 + 1, se ha realizado sin modificar los recursos docentes y con notables carencias de información que pudiera avalar la aprobación de muchos de los títulos que integran la extensa oferta que mayoritariamente registran nuestras universidades. En el ámbito de la oferta académica no resulta aventurado afirmar que los beneficios esperables de los organismos de coordinación y planificación —como son el Consejo de Universidades o las comunidades autónomas— han brillado por su ausencia.

Por el contrario, encontramos menos uniformidad al observar el nivel de desempeño funcional que vienen realizando las universidades públicas. Los datos disponibles en el informe La universidad española en cifras, elaborado por los autores de este artículo por encargo de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE), permiten afirmar que el Sistema Universitario Público presenta diferencias notables en la intensificación de los perfiles funcionales —docencia e investigación— que caracterizan a sus instituciones, en los recursos —humanos y financieros— utilizados para sus respectivos desempeños y en los resultados alcanzados. Estos registros evidencian las diferencias institucionales tanto en años de crecimiento económico, 2002 a 2008, como en años de recesión económica, 2010 a 2015, en los que las políticas de austeridad fiscal han retrotraído el esfuerzo financiero público a niveles de principios del presente siglo.

Las cifras del cuadro 1 muestran la evolución que han seguido las diferentes partidas que integran los presupuestos liquidados de ingresos de las universidades públicas presenciales en los años 2002 a 2015, sobre las que queremos destacar las siguientes consideraciones:

1. El esfuerzo financiero de la sociedad española para con las universidades públicas, expresado en porcentaje del producto interior bruto (PIB), es a finales del año 2015 (0,8195%) inferior al realizado en el año 2002 (0,8284%), habiendo alcanzado su mayor nivel de compromiso en el año 2008 (0,8976%). Esfuerzo financiero que se encuentra lejano de la referencia de equiparación de la OCDE del 1,1% del PIB, de recursos públicos aportados a la educación superior.
2. No obstante, en el año 2015 se aprecia un cambio de tendencia en los registros financieros de las universidades públicas que han visto cómo sus ingresos abandonan la tendencia bajista que habían iniciado a principios de esta década. Los ingresos de operaciones no financieras aumentan un 3,03% en relación a la cifra liquidada en el año 2014, en tanto que el total de ingresos experimenta un aumento del 3,12%.
3. El esfuerzo financiero público realizado por las comunidades autónomas (cc.aa.) —conceptos presupuestarios 450 más 750— se muestra a finales del año 2015 inferior

al realizado en el año 2002 (0,5371% y 0,5479% del PIB, respectivamente). El comportamiento registrado por la financiación procedente de las administraciones autonómicas ha sido claramente procíclico y el responsable tanto de aumentar como de disminuir la capacidad financiera de las universidades públicas, experimentando en la etapa de bonanza económica incrementos del 66,59%, mientras que en los años de recesión económica han registrado un decremento del 15,53%.

En el año 2015 se cambia la tendencia y se recupera la senda del crecimiento con aumentos superiores al 7% con relación a la cifra de esfuerzo público del año anterior. Con carácter general, puede afirmarse que la financiación pública al desempeño universitario ha tenido en España un comportamiento claramente procíclico, cuando se le debería dotar de mayor estabilidad respecto a las

variaciones del ciclo económico.

1. Los ingresos propios de las universidades públicas generados por el desempeño de las funciones docentes e investigadoras han sufrido mayores tasas de crecimiento que las mostradas por la financiación autonómica para el conjunto de los años considerados (70,13% frente al 41,87%). Este comportamiento ha permitido incrementar en 4,53 puntos la participación relativa de esta fuente de financiación, hasta alcanzar el 31,02% en la cifra total de los ingresos no financieros liquidados por las universidades públicas presenciales.
2. La tendencia seguida por cada una de las dos fuentes de ingresos del desempeño funcional muestra en los años observados diferencias de intensidad. En la etapa de crecimiento económico (2002/2008), la financiación procedente de la actividad investigadora ha registrado aumentos superiores al 112% frente al 21,81% que contabilizaron los ingresos con origen en las matrículas de los alumnos. Por el contrario, en los años de presencia de la crisis económica —especialmente a partir de la aprobación del RDL 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, que modifica sustancialmente el procedimiento de fijación de los precios públicos de las enseñanzas oficiales— se produce un aumento destacado en los ingresos propios de la actividad docente

6. La cifra de endeudamiento con entidades financieras se ha situado en el año 2015 en el 54,22% de la cantidad de crédito formalizada en el año 2002, alcanzando solo el 1,28% del total de los ingresos liquidados en el año 2015. Sin embargo, a pesar del seguimiento que vienen realizando las autoridades fiscales del comportamiento del gasto de las universidades públicas, en el año 2015 un total de 18 universidades generaron déficits en sus operaciones no financieras por importe de 149 millones de euros que equivalen al 3,84% del total de sus ingresos no financieros.

En lo referente a los ingresos generados por la actividad formativa, resultado de la demanda de los alumnos matriculados y del precio por crédito académico. Considerando el nivel formativo equivalente a grado, la evolución muestra tasas de variación que oscilan entre los valores negativos del -38,03% de La Rioja y del -31,19% de Asturias y los positivos del 9,71% de Baleares y del 6,43% de Murcia, siendo la variación media del conjunto de las universidades públicas presenciales del -8,09%. El precio aplicado por crédito académico ha ido siendo en el transcurso de estos años cada vez más diferente en función de la experimentalidad de la enseñanza, la opción de la matrícula, la proximidad al valor mínimo o máximo de la horquilla que se establecía para cada curso académico y, finalmente, de la posición que cada comunidad autónoma ha seguido a partir de la modificación del rdl 4/2012. El resultado alcanzado se concreta en diferencias de precios para una misma titulación de grado que para la primera matrícula llegan a triplicarse en las universidades catalanas a los precios a pagar por los alumnos matriculados en las universidades andaluzas o gallegas.

Las cifras recogidas en el cuadro 2 referidas a la evolución de los ingresos liquidados por precios y tasas de las universidades públicas de las cc.aa. muestran acusadas diferencias. Negativas para Galicia, -3,98, y elevadas para Cataluña, con aumentos del 142,64%. Los cambios registrados en los precios de las enseñanzas tienen incidencia en su participación en el total de los ingresos de las operaciones no financieras en los años 2002 a 2015, aunque, sin duda, la consecuencia más relevante de estos cambios excede del ámbito financiero y afecta al ámbito de la equidad social. Familias que, en función de su lugar de residencia, ven cómo tienen que destinar porcentajes diferentes de sus rentas para pagar unos mismos servicios académicos ofrecidos por instituciones que son todas públicas y sin que resulte posible aportar argumentos objetivos que justifiquen estas

enormes diferencias de precios, como, por ejemplo, la calidad de más y mejores servicios docentes.

La inequidad se agranda al considerar que los precios universitarios se pagan con independencia del nivel de renta de la familia del alumno y, además, coincidiendo con una reducción considerable en la dotación económica de las ayudas complementarias al precio de la matrícula. Ambas actuaciones suponen un claro retroceso en la aplicación efectiva del principio de igualdad de oportunidades para el acceso y la permanencia en los estudios universitarios.

Consideramos que los aumentos de financiación a las universidades públicas no han de venir de la mano de las subidas lineales y generalizadas de los precios de los servicios docentes en su primera matrícula. La prioridad, tal y como se ha señalado en los informes elaborados por las diferentes Comisiones de Financiación (2007 y 2010), está en determinar una estructura de costes estándar por modalidad de enseñanza y fijar unos niveles de participación en su financiación proporcionales a la renta de las familias.

La otra fuente de financiación con origen en el desempeño de las actividades productivas de las universidades públicas responde a la evolución de los ingresos captados y/o contratados para la actividad investigadora. A diferencia de los ingresos de la actividad formativa, los ingresos de la investigación tienen carácter condicionado, no pudiendo la institución destinarlos a otra finalidad distinta a la que motiva su concesión o contratación.

En España, la principal fuente de financiación de la actividad investigadora tiene carácter público y anualmente se concreta en los presupuestos de las diferentes administraciones públicas, siendo el Plan Estatal de Investigación del Ministerio de Economía y Competitividad el más importante centro financiador de las ayudas y proyectos de investigación. En los años considerados 2002/2015, el 75,85% de la financiación destinada a la investigación procede de organismos públicos, siendo la Administración General del Estado la principal responsable de habilitar los créditos presupuestarios que pueden financiar la actividad investigadora desarrollada por los grupos y centros de investigación residentes en las universidades. La financiación con origen privado se concentra en la modalidad de investigación aplicada y servicios de consultoría que vienen a representar poco más del 24% del total de los ingresos captados para la investigación.

En ambos casos, financiador público o financiador privado, las universidades están sometidas a un grado de incertidumbre que le dificulta realizar una programación efectiva de los recursos con los que dar contenido a sus propios presupuestos. En el exterior, dependen de las dotaciones presupuestarias que anualmente se aprueben para acciones de investigación, así como de los planes de inversión que las empresas privadas programen para contratar servicios de investigación. En el interior, la incertidumbre se acrecienta al no poder las universidades públicas, es decir, los responsables institucionales, determinar el grado de compromiso que el personal docente e investigador va a contraer con la actividad investigadora, dado que el PDI decide de manera autónoma si concurre o no a las convocatorias de ayudas y/o proyectos de investigación que se convoquen por parte de organismos financiadores.

En este marco de indeterminación, la financiación procedente del desempeño investigador está sujeta a un doble frente de voluntades —externo e interno— sobre los que los responsables institucionales tienen escaso nivel de influencia, dando lugar a que la cifra de ingresos resulte dependiente de la coyuntura económica y a los intereses profesionales del PDI. Las cifras del cuadro 3 evidencian que solo el 44,6% del total del PDI y el 62% del PDI doctor reconocen haber realizado actividad

investigadora en el año 2015. A nivel de comunidades autónomas, se puede apreciar cómo, con independencia de la fase del ciclo económico que consideremos, Aragón, Asturias, Cantabria, Cataluña, Valencia, Galicia, Madrid y País Vasco presentan una considerable estabilidad y la participación de los ingresos de la investigación en el total de los ingresos de operaciones no financieras se sitúan en porcentajes superiores a los valores medios del sistema.

En estos distintos comportamientos está influyendo, entre otros factores, el perfil técnico-científico de las plantillas de cada universidad, la demografía de las diferentes plantillas universitarias, la tasa de participación del PDI en el desempeño investigador y el propio contexto socioeconómico donde está ubicada cada institución. En todo caso, es en el ámbito de la investigación donde las universidades públicas españolas deben y pueden aumentar la captación de financiación, al tiempo que han de diversificar sus agentes financiadores procurando una mayor presencia de la financiación privada y de la financiación procedente del extranjero. Para ello, es preciso, en el corto plazo, modificar los criterios que vienen aplicándose para la asignación de la financiación destinada a satisfacer los costes indirectos de la actividad investigadora (overhead), en tanto que, a medio plazo, es necesario concretar en el marco del modelo de financiación universitaria los instrumentos destinados a financiar los gastos estructurales del desempeño investigador que en la actualidad están dificultando, en determinados casos, incluso impidiendo, alcanzar el equilibrio financiero en los presupuestos universitarios.

La evolución que se recoge en el cuadro 5 registra los ingresos correspondientes a la financiación autonómica que se contabilizan en los conceptos presupuestarios 450 (transferencias corrientes de la administración autonómica) y 750 (transferencias de capital de la administración autonómica) de los presupuestos de las universidades públicas españolas, siendo destacable la uniformidad que masivamente muestra las tendencias que marcan la financiación autonómica, con aumentos en los años de expansión económica y retrocesos en los años de recesión. La diversidad se manifiesta al comparar la dependencia financiera que tienen las universidades públicas de los presupuestos autonómicos que ofrece una horquilla de variabilidad que supera los 24 puntos, según puede verse en los valores del indicador esfuerzo público sobre ingresos de operaciones no financieras.

Complementariamente, se ha producido una caída de 1.063 millones de euros en los años 2008 y 2015, que solo parcialmente ha sido compensada con la financiación procedente de los aumentos de los precios de las enseñanzas universitarias (475 millones de euros). Sin embargo, parece que algo empieza a moverse en la financiación autonómica ya que en el año 2015 se han registrado cambios en las tendencias regresivas que mostraban la totalidad de las comunidades autónomas. Se observan aumentos netos por valor de 214,89 millones de euros en el esfuerzo financiero público realizado por el conjunto de las comunidades autónomas en relación con la cifra del año 2014.

Desde una posición exigible de eficiencia y equidad para con los recursos públicos, entendemos que es urgente modificar los procesos de asignación de financiación pública a las universidades públicas españolas en la línea de fijar dotaciones estructurales equiparables que objetivamente aumentarán en función de la actividad y de los resultados alcanzados por cada una de ellas.

El indicador financiero de esfuerzo público por alumno del cuadro 7 ($450+750/\text{alumnos de grado} + \text{máster} + \text{doctorado}$) muestra desde la perspectiva de la demanda académica las diferencias de financiación entre las comunidades autónomas con brechas superiores al 58% para los años registrados. Podemos ver cómo Madrid y Cataluña, que inicialmente presentaban niveles de esfuerzo financiero por encima de la media, han abandonado esta posición y han reducido las dotaciones de

sus respectivos esfuerzos hasta situarse, en el caso de Madrid, en 17 puntos por debajo del valor de referencia en el año 2015. Otras cc.aa., como Baleares y Extremadura, no logran alcanzar un nivel de esfuerzo público por alumno equiparable a los valores medios, a pesar de la caída de alumnado que ha sufrido en estos años la Universidad de Extremadura.

Un segundo indicador de esfuerzo financiero nos viene dado al considerar como variable de referencia comparativa no el alumnado, sino el profesorado, expresado en equivalente a tiempo completo. En este caso, las diferencias se muestran menos intensas, aunque persisten a lo largo de los años. La ausencia de conexión entre los recursos financieros y las actividades funcionales que desarrollan las universidades públicas se reiteran al considerar el desempeño realizado por el PDI en las áreas de la docencia y de la investigación. Las cifras del cuadro 8, referidas al número de alumnos por PDI (etc) y a los ingresos de la investigación por PDI (etc), muestran diferentes grados de productividad por profesor que no necesariamente están relacionados con los niveles de esfuerzo público que se registran para el PDI de las diferentes cc.aa. Igualmente, estos dos indicadores muestran los perfiles más docentes o más investigadores que ofrecen el PDI de las universidades públicas. En suma, la financiación de las universidades públicas españolas está lejos de alcanzar niveles equiparables a los que muestran los sistemas universitarios europeos, tanto en lo concerniente a la financiación institucional como en lo que atañe a la financiación directa a los alumnos por la vía de las becas. Sin embargo, consideramos que la mejora de la financiación ha de ser fruto de una mayor actividad del PDI, de avances en la eficiencia académica y de una mayor diversificación e intensificación de las fuentes que reduzca la dependencia de los presupuestos públicos.

[Cuadros 1-8. Fuentes de financiación de la universidades públicas \(PDF\)](#)

Fecha de creación

01/11/2017

Autor

Juan Hernández Armenteros y José Antonio Pérez García