

# ENSEÑANZA SUPERIOR EN ESPAÑA: POLÍTICAS EDUCATIVAS Y FINANCIACIÓN EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

VERA LÚCIA DE MENDONÇA SILVA

Doctora en Sociología, por el programa Estructura Social y Desigualdad de la Universidad de Salamanca/USAL- Espanha/2005.

Profesora Adjunta de Sociología en la Universidade Estadual de Santa Cruz-UESC/Bahia-Brasil.

veralu@uesc.br / veramendonca@hotmail.com

## RESUMEN

Las actuales demandas económicas están conduciendo a la universidad a reelaborar su proyecto académico y científico. La institución debe aportar un conocimiento que promueva las condiciones necesarias para afrontar la actual competitividad laboral, así como una investigación que posibilite al mercado explorarla económicamente. En esa perspectiva, los gobiernos han promovido un mayor acercamiento entre universidades y empresas. El texto trata de señalar las acciones políticas del gobierno español para la enseñanza superior. Para ello, se enunciarán las intervenciones que permiten comprender la magnitud del proceso de cambios en la universidad para favorecer una educación moderna, de cara a las demandas de la sociedad tecnológica actual y en el marco de las directrices de la Unión Europea.

## ABSTRACT

The current economic demands are taking the university to review their academic and scientific project. The institution must promote a knowledge to confront the present labor competitiveness, as well as a research that can be explored economically. In that perspective, the governments have promoted a greater approach between universities and enterprises. The paper indicates the political actions of the spanish government to favor a modern education, that respond the needs of the current technological society and in the framework of the European Union guidelines.

## 1. Universidad española: metas económicas, acciones políticas y reestructuración

La universidad española, como todas las universidades de los países latinos, tiene su tradición en las tendencias de enseñanza superior de régimen centralizado preponderantes en la Europa del siglo XIX. Este modelo sobrevivió hasta 1983, cuando fue reemplazado por uno nuevo que puso el acento en la diversidad institucional y la autonomía plasmados en la Ley de Reforma Universitaria (LRU). Naturalmente, “dicho sistema incorpora figuras y procedimientos anteriores, como no podía ser de otra forma, pero tiene bastante de rupturista con el pasado. La divergencia con el modelo anterior tiene su principal razón en la autonomía universitaria, proclamada como principio sustentador de toda estructura” (Michavila y Calvo, 1998:124). Con la LRU las líneas maestras de formación y control estatal, de tradición napoleónica, se mezclaron con la flexibilidad del currículo académico y la autonomía relativa de la institución de la configuración anglosajona.

El proceso que condujo a esta reforma del sistema de enseñanza superior encuentra sus raíces en las transformaciones sufridas por la sociedad en los años ochenta con la llegada de la democracia. Ésta impulsaba el desarrollo social y económico del país con el fin de afrontar los nuevos retos de la sociedad del conocimiento, trasladándole de “una economía predominantemente agraria a una economía industrializada y de servicios” (Michavila y Calvo, 1998:38-39). La universidad aparecía como uno de los principales ejes de tal proyecto, siguiendo así la trayectoria de cambios adoptada por los países desarrollados para ajustar sus sistemas de enseñanza al paradigma económico establecido a nivel mundial.

España siguió la perspectiva internacional con la LRU. La ley reorganizó la universidad a partir de preceptos básicos de un modelo moderno, eficiente y adecuado a las necesidades socioeconómicas de la denominada sociedad del conocimiento. Las reformas respondían, además, a la fuerte presión de los países del entorno que ya habían promovido cambios en la misma materia y a las determinaciones de la Unión Europea (UE) en torno a la construcción del espacio europeo de educación en el marco de los emergentes requerimientos del mercado de trabajo.



El proyecto educativo del gobierno socialdemócrata ideó aproximar la enseñanza superior a los niveles de los países más desarrollados de su entorno, con el fin de lograr un crecimiento económico semejante. Por

ello, se perfiló un proyecto educativo innovador para compaginar las funciones de la Universidad con las metas económicas sin perder de vista su misión humanista tradicional. A pesar de los límites conceptuales y prácticos, la LRU instituyó una reforma que sacudió la antigua estructura de la Universidad. La descentralización de la toma de decisiones, la reestructuración de los órganos, la reorientación del proyecto pedagógico y de investigación marcaron el nuevo modelo democrático. Además, a partir de una concepción de educación moderna, la ley favoreció articulaciones de la universidad con otros segmentos sociales -públicos y privados- para el desenvolvimiento de las actividades de enseñanza e investigación (Pedreño, 2001).

Estas transformaciones surgieron gracias a una trayectoria de luchas y pactos en un pleito iniciado en los años sesenta con vías a la democratización de la sociedad y a la modernización de una economía colapsada que necesitaba de inversiones para desarrollarse y acompañar los pasos de las tendencias externas.<sup>1</sup>

La presión social en torno a la conquista de los derechos, sumada a la necesidad de acompañamiento de los nuevos retos económicos y tecnológicos indujeron al gobierno a una intervención en favor de la democratización de las enseñanzas medias, profesional y superior, posteriormente rediseñada en sus principios y organización con la reforma de 1970 a través de la Ley General de Educación. En materia de enseñanza superior, las reformas incrementarán las carreras necesarias al desarrollo industrial del país y ampliarán el acceso a la universidad durante los años 1965 y 1975. Era un proyecto modernizante, puramente cuantitativo, que buscaba la formación de recursos humanos para promover la expansión, como en toda Europa occidental de posguerra (Zabalza, 2002). Peso a ello el incremento fue bastante tímido comparado con la democratización existente en otros países europeos en esa época, incluso a los de menor desarrollo (Escolano, 2002).

Del mismo modo, las moderadas acciones políticas apenas produjeron una ampliación desreglada de la enseñanza, sin modificar la estructura de un sistema educativo caduco y elitista. Esto provocó una profunda crisis en la educación superior que solamente sería revertida con la restauración de la democracia en los años ochenta, e impulsada, naturalmente, por la Constitución que sancionó la autonomía universitaria en su artículo 27.10 tornando imperativa la reforma.

La reestructuración del sistema universitario a través de la aprobación de la LRU fue una de las primeras acciones de los socialistas. Su objetivo fue solucionar la crisis existente y establecer nuevos retos para la enseñanza superior a través de un modelo democrático y moderno. Se pretendía la igualdad de acceso de los ciudadanos para que éstos asumiesen los desafíos contemporáneos y estuviesen en condiciones de competir con otros centros de enseñanza superior del espacio europeo que entonces se constituía. Así que la LRU tenía la finalidad de apoyar los cambios sufridos por la sociedad nacional en el intento de igualarse a las economías desarrolladas.

En un escenario económico mundial dominado por la tecnología, la reforma siguió las transformaciones por

las cuales pasaba el sistema universitario internacional. Al mismo tiempo, respondió a las expectativas de una sociedad democrática en materia de una enseñanza igualitaria, moderna y de calidad y a las exigencias del mercado de trabajo. Con la LRU, el sistema universitario se encontrará marcado por una configuración descentralizada, modernizadora y democrática y se insertará en los contextos social, político y económico nacional y del espacio de la UE. Asimismo, hay que considerar la preocupación de un gobierno socialdemócrata respecto a la igualdad de oportunidades, lo que favoreció un acelerado proceso de acceso de los jóvenes de todas las capas sociales a la universidad.<sup>2</sup> Todo ello incidió en la mejora de la infraestructura de las tradicionales universidades y en la creación de otras tantas por todo el interior del país con el fin de atender a la oleada de estudiantes. Las transformaciones demandaron una cuantiosa inversión, culminando a posteriori en problemas financieros de gran magnitud. Éstos llevaron a un replanteamiento de la coordinación central de los centros y su financiación. Los recortes presupuestarios, la mayor autonomía universitaria, la transferencia de competencias a las comunidades autónomas y el acercamiento a las empresas (Michavila y Calvo, 1998: 279) son las políticas adoptadas para conseguir los objetivos propuestos hacia la convergencia europea. Estos aspectos se acentuaron en la gestión política de concepción neoliberal del gobierno del Partido Popular (PP), bajo las últimas articulaciones políticas de la UE.

Para solucionar los problemas emergidos con la puesta en marcha la LRU y adecuar aún más el sistema educativo a las estructuras europeas y a las demandas del mercado mundial, en 1987 el Ministerio de Educación impulsa una nueva reforma a través de *El proyecto para la Reforma de la Enseñanza* (R.D.1497/1987). Mientras la LRU aparece bajo una ideología socialdemócrata, esta reforma tiene carácter más tecnócrata. Se seguía de esta manera el modelo europeo de una enseñanza de excelencia que pudiese formar a los individuos para actuar en una sociedad competitiva y contribuir al desarrollo económico del país. Se procuró, a la vez, optimizar el acceso a la educación y mejorar la calidad de la enseñanza. Esta

compleja mezcla de dos modelos antagónicos causó serios problemas -desde la financiación hasta el plano curricular- a la hora de su puesta en práctica, situación que no será objeto de este análisis. Sí resulta importante señalar que esta concepción tecnócrata se ajustará a un corte neoliberal con la llegada del PP al poder en 1996 (Fernández, 1999).

Tal hecho trajo como consecuencia una discontinuidad en las acciones políticas de los dos gobiernos, traducida en la reciente entrada en vigor de la Ley Orgánica de Universidades (LOU) de 2001. Ésta resulta de una profunda revisión de la LRU para satisfacer el proyecto político de un gobierno de ideología neoliberal.



En el caso específico de la LOU, se reconoce un proyecto de contrarreforma que impele a las universidades a implicarse aún más en el desarrollo económico del país a través de la generación de capital humano e I+D+I reclamados por la sociedad del conocimiento. Esto significa redefinir su tradicional papel, mantenido hasta ahora, para adaptarse a los perfiles económicos de una sociedad que se sostiene en la tecnología y la información. Asimismo, se identifica el esfuerzo de conducir la enseñanza superior hacia la convergencia con los sistemas de los otros miembros de la UE, con el fin de consolidar el espacio europeo.

La LOU prevé en su preámbulo que se trata de una ley que pretende aportar los dispositivos necesarios a la universidad para que responda a las demandas actuales de la sociedad del conocimiento, asumiendo su papel en el desarrollo cultural, económico y social del país. Por tanto, se afirma que “será necesario reforzar su capacidad de liderazgo y dotar a sus estructuras de la mayor flexibilidad para afrontar estrategias diferenciadas en el marco de un escenario vertebrado”. La LOU alude al lugar que ocupa la universidad como institución en la sociedad para “incrementar de manera urgente su eficacia, eficiencia y

responsabilidad, principios todos ellos centrales de la propia autonomía universitaria”. Con eso se pretende modernizar las estructuras y contenidos con el fin de alcanzar la calidad y excelencia del sistema universitario para formar a los profesionales y desarrollar las investigaciones requeri-

das por el paradigma económico actual. En este sentido, el artículo 1.2b) del Título “De las funciones y autonomía de las Universidades”, destaca como una de las funciones de la universidad: “La preparación para el ejercicio de actividades profesionales que exijan la aplicación de conocimientos y métodos científicos y para

la creación artística”. Naturalmente, se concibe el ejercicio de estas actividades profesionales a partir de las necesidades coyunturales del mercado. Esto es un riesgo si se considera que, según Ortega Castro (2001), las enseñanzas universitarias tienen un tiempo de maduración mucho más largo en relación al dinamismo del mercado, lo que hace imposible acompañar sus exigencias. El autor no niega la necesidad de que la universidad esté atenta a las necesidades de los perfiles profesionales exigidos, pero esta tiene otras funciones como la creación y transmisión del conocimiento.

El Título VI (De las Enseñanzas y Títulos) da las directrices de la enseñanza para que se pueda cumplir con la función de una formación profesional. Sus artículos 34 (Establecimiento de títulos universitarios y de las directrices generales de sus planes de estudio); 35 (Homologación de planes de estudios y de título); 36 (Convalidación o adaptación de estudios, equivalencia de títulos y homologación de títulos extranjeros) y 37 (Estructura de las enseñanzas) se ocupan de la arquitectura del nuevo perfil académico y establecen las formas de reconocimiento de los estudios para la plena integración de las estructuras en los niveles interno y externo.

La investigación, uno de los fines de la universidad es el otro punto clave de la LOU en cuanto a una reforma

con vistas a la innovación en la sociedad del conocimiento. En este sentido, su desarrollo y aplicación se articula al sistema productivo. En el artículo 41.2g) del título VII, se señala:

La vinculación entre la investigación universitaria y el sistema productivo, como vía para articular la transferencia de los conocimientos generados y la presencia de la Universidad en el proceso de innovación del sistema productivo y de las empresas. Dicha vinculación podrá, en su caso, llevarse a cabo a través de la creación de empresas de base tecnológica a partir de la actividad universitaria, en cuyas actividades podrá participar el personal docente e investigador de las Universidades conforme al régimen previsto en el artículo 83.

En suma, tanto la investigación, como la docencia se relacionan con el sector económico, y se someten a sus intereses, poniendo en riesgo las actividades investigadoras que no sean de interés del ámbito productivo (Díaz-Romeral, 2002).

Como se ha señalado, el marco de las reformas es la convergencia hacia el nuevo espacio universitario europeo, según los objetivos de la UE, para así integrarse competitivamente al modelo propuesto.

En su título XIII (anexo V), denominado "Espacio Europeo de Enseñanza Superior", la LOU trata de las políticas a ser puestas en marcha con el objeto de contribuir a esta convergencia. El artículo 87 (De la integración en el espacio europeo de enseñanza superior) atribuye la integración a los tres segmentos responsables de la universidad: los gobiernos central y regional y las universidades. El artículo 88 (De las enseñanzas y títulos) establece las directrices de la integración según los objetivos de la UE para los grados académicos, movilidad de los estudiantes, planes de estudio, sistema de créditos y reconocimiento de títulos.

Los cambios propuestos por la LOU entrevén los retos que la universidad debe cumplir en la sociedad actual. Por tanto, se convierte en un lugar donde prima la calidad y la eficiencia para formar a los ciudadanos a través del énfasis en el aprendizaje y ya no en la enseñanza. Este aprendizaje tiene como eje la homogeneidad, la

flexibilidad y la reducción del tiempo de estudios para respaldar la cooperación con la UE y reforzar los vínculos con el mundo laboral.

En febrero de 2003, aparece el Documento - marco del MECD (La integración del Sistema Universitario Español en el Espacio Europeo de Enseñanza Superior) que ratifica la LOU en torno a las directrices de la enseñanza superior. El mismo reconoce que "La sociedad del conocimiento requiere innovaciones y cambios en las formas tradicionales de formación, producción, comunicación de la información y en el acceso a servicios públicos y privados". Así mismo, refuerza sus acciones en dirección a la constitución del espacio europeo al señalar que "el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte comparte plenamente estos objetivos y asume la responsabilidad que le compete de promover y llevar a cabo las modificaciones que hayan de realizarse en las estructuras de los estudios universitarios para alcanzar la plena integración del sistema español en el espacio europeo de la enseñanza superior".

En síntesis, España viene tratando de desarrollar políticas educativas de la misma envergadura que sus socios europeos. El incentivo a la movilidad de los estudiantes y profesores, la flexibilización del currículo, la descentralización de la gestión, la aproximación de los centros universitarios a la sociedad de su entorno, la creación de nuevas titulaciones y su correspondiente orientación profesional y el fomento a la investigación básica y aplicada son algunas de las acciones concretadas con el fin de cumplir los requisitos de la europeización de la universidad. La consecución de los objetivos europeos es la línea maestra de las políticas educativas actuales. Las mismas pueden ser identificadas en los cambios de las estructuras y contenidos del sistema universitario y en el desarrollo de los programas de cooperación de la UE para la enseñanza superior que lleva a cabo. La aceptación de los principios que la Comisión Europea intenta imponer desde hace años parece realizarse finalmente.

## 2. La política de financiación de la universidad española

La política de reforma de la educación superior supuso cuantiosas inversiones para el gobierno socialdemócrata en sus sucesivas gestiones. El incremento de universidades<sup>3</sup> y el aumento estupendo del número de alumnos, sumados a la contratación de profesores y a la modernización académica y científica, simbolizaron una nueva fase que requirió, a un país en desarrollo, una inversión de capital semejante a la de los países más ricos de la UE.<sup>4</sup> Evidentemente, sin todo ello la ampliación, modernización y autonomía del sistema universitario no hubiera podido realizarse. A partir de los años ochenta hasta mediados de los años 90 los gastos invertidos en la enseñanza superior gozaron de un aumento progresivo del porcentual del PIB nacional.

No obstante, el sometimiento de las subvenciones públicas al ciclo económico, cuyas fases altas y bajas definen el aumento o disminución del gasto en educación, impidió que los porcentajes fuesen más allá y sean equivalentes al de otros países o a la media de la OCDE conforme se planteaba a principios de los años ochenta. La llegada al poder de un gobierno de ideología liberal en 1996 contribuyó a una mayor racionalización de los gastos en el área. Con un proyecto político preocupado en la disminución del déficit público, el nuevo gobierno tenía en la enseñanza superior su ejemplo más contundente de reducción de los gastos. Esto se justificaba en un discurso de eficiencia de servicios que se debían prestar a la sociedad.<sup>5</sup> De hecho, la disminución de las inversiones públicas para la enseñanza superior se hace sentir año tras año en los centros universitarios. Esta situación se evidencia en los datos que se presentan a continuación.

En 1985, España era la nación con menos inversión de los países de la OCDE, con un gasto total en educación superior del orden de 0,6% del PIB.<sup>6</sup> Pero el aumento excepcional del gasto público para amparar el proyecto político de equidad del gobierno socialista elevó sustancialmente la cifra, haciéndola ascender hacia el 1,0% del

PIB en apenas seis años. Este porcentaje permanecerá más o menos estable hasta el año 2000.<sup>7</sup> Pese a este aumento, la financiación ha sido insuficiente para la demanda nacional, y aún no ha alcanzado la media del 1,5% de los países de la OCDE. Desde luego, hay que considerar que el tardío incremento de la financiación en España explica su posición en relación con los países con una antigua y sólida trayectoria de inversiones en el sector educativo. La superación de décadas de retraso en materia de educación y formación fue, además de un gran desafío, una de las prioridades del gobierno democrático. Por esto, se incrementaron las inversiones con vistas a la reforma y ampliación del sistema de enseñanza superior.

Al período de expansión sobrevino el de la búsqueda de la calidad y competencia, cuya retórica se plasmaba en la eficiencia de los servicios prestados por la universidad a la sociedad. Este objetivo condujo al gobierno a una encrucijada entre la racionalización de los gastos y el coste político de tal medida.

El nuevo reto origina un debate sobre un modelo de financiación para la universidad que aglutine en sí la suficiencia, la eficiencia y la igualdad de oportunidades, expresados en un único concepto: el de autonomía. Así, en 1994 la Secretaría General del Consejo de Universidades presentó un informe sobre la financiación de las universidades con vistas a mejorar los recursos humanos y materiales para un crecimiento a lo largo de 10 años (entre 1995 y 2004). El documento consistía en un plan de reestructuración para el sistema universitario a partir de un aumento del porcentual de financiación que ascendería del 1,01% del PIB al 1,5 en el plazo estipulado, lo que igualaría el gasto del país a la media de la OCDE. Pero el cambio de gobierno hizo que el proyecto en cuestión fuera ejecutado sólo parcialmente. Pues, el representante político de turno no consideraba a la educación, particularmente a la superior, como prioridad. Tampoco deseaba dar continuidad a un plan educacional del gobierno anterior cuya discrepancia en puntos claves se hizo siempre presente. Esa razón política se insertaba, además, en una coyuntura económica que dificultaba la concreción práctica del plan elaborado.

Algunas reformas institucionales fueron realizadas por el Consejo universitario entre 1995 y 1996, pero lo que fue trazado en términos de financiación de las universidades y de ayuda a los estudiantes, razón de ser del documento, no fue ejecutado por el gobierno de turno.<sup>8</sup>

En el año 2000, la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas presenta un segundo informe, Universidad 2000, a partir de los nuevos desafíos que la universidad afronta en busca de la calidad y eficiencia. El documento señala la necesidad de progresar en el reto de la igualdad de oportunidades y de la excelencia, a partir de una financiación condicionada a los indicadores de rendimiento y cumplimiento de metas: la inversión se presenta asociada a la eficiencia y suficiencia.

Evidentemente, las universidades se encuentran hoy mejor financiadas que hace dos décadas, pero las subvenciones a ellas destinadas son aún proporcionalmente insuficientes para el mantenimiento de su actual estructura. La organización administrativa, las actividades académicas y científicas y el gran número de alumnos demandan continuamente más inversiones en recursos humanos y materiales. Esto requiere mayor financiación para cubrir la incesante demanda. Considerando el porcentaje de gastos destinados a la enseñanza superior dentro del total de financiación de las políticas educativas se destina a la misma en torno al 20%, es decir una quinta parte del gasto total en enseñanza.

En los apartados 2 y 3 del artículo 54 de la LRU, sobre los presupuestos de las universidades, que a continuación se enumeran, se subraya la diversidad de fuentes de su financiación a partir de fondos públicos y privados:<sup>9</sup> subvención pública, tasas universitarias y otros subsidios públicos y privados como ingresos de contratos de servicios, donaciones, rendimientos de patrimonio, etcétera.

“2. El presupuesto será público, único y equilibrado, y comprenderá la totalidad de sus ingresos y gastos.

3. El presupuesto de las universidades contendrá en su estado de ingresos:

A) La subvención global fijada anualmente por las comunidades autónomas.

B) Las tasas académicas y demás derechos que legalmente se establezcan. En el caso de estudios conducentes a títulos oficiales, las tasas académicas las fijará la comunidad autónoma dentro de los límites que establezca el consejo de universidades. Para los restantes estudios las fijará el consejo social. Igualmente, se consignaran las compensaciones correspondientes a los importes de las exenciones y reducciones que legalmente se dispongan en materia de tasas y demás derechos.

C) Las subvenciones, legados o donaciones que se les otorgue por otras entidades públicas o privadas.

D) Los rendimientos procedentes de su patrimonio y de aquellas otras actividades económicas que desarrollen según lo previsto en esta ley y en sus propios estatutos.

E) Los ingresos derivados de los contratos a los que hace referencia el artículo 11 de la presente ley.

F) El producto de las operaciones de créditos que, para la financiación de sus gastos de inversiones, hayan concertado. Estas operaciones requerirán la previa autorización de la comunidad autónoma.

G) Los remanentes de tesorería y cualquier otro ingreso.

La nueva Ley Orgánica de Universidades (LOU), diferencia del apartado de los precios públicos las tasas de enseñanzas propias, conforme había hecho la Ley 8/89 de tasas y precios. Además, acrecienta como componente más de financiación el *contrato programa* según los objetivos. En el primer apartado del artículo 81 se señala: “En el marco de lo establecido por las Comunidades Autónomas, las universidades podrán elaborar programaciones plurianuales que puedan conducir a la aprobación, por las Comunidades Autónomas, de convenios y contratos-programa que incluirán sus objetivos, financiación y la evaluación del cumplimiento de los mismos”.

La LOU no compromete mucho más los fondos públicos actuales de subvención pública, dejando que los criterios de financiación continúen en manos de las Comunidades Autónomas (CC.AA). Por ello, la distribución de las aportaciones asignadas a los centros continúa siendo la establecida en la LRU.

El principal ingreso de las universidades proviene de las transferencias de capital y corrientes del gobierno central y de las CC.AA. Estas últimas aportan los recursos necesarios al funcionamiento de los centros universitarios, con dotaciones gubernamentales.

Las tasas académicas confieren la segunda mayor dotación a las universidades, atribuyendo a los alumnos, reconocidos como usuarios de los servicios prestados por la universidad, parte de las expensas de las actividades académicas.<sup>10</sup> Hasta el final de los años ochenta las tasas poseían un carácter de tributo, lo que impedía la manipulación de los precios académicos de acuerdo a los intereses de los centros. La ley de *tasas y precios públicos* de 1989 les da mayor flexibilidad al convertirlas en precios públicos. Este propósito fue sumamente criticado por su inconstitucionalidad y carácter malversador. Como señala Egea Díaz *et al*: "Mientras que la tasa es un tributo y debe establecerse por ley, el precio público es un ingreso público no tributario, obtenido por una prestación de solicitud o recepción voluntaria y susceptible de prestación por el sector privado. La sentencia del Tribunal Constitucional

185/1995, de 14 de diciembre ratifica esta conversión" (2001:84).

Las otras fuentes de financiación corresponden a un porcentaje menor de los ingresos, pero, junto con las tasas, suman una quinta parte de los fondos privados. Esto es bastante representativo comparado con aportación privada de otros países de la U.E.

Contemplando los presupuestos de una década, se evidencia una trayectoria ascendente del gasto público en educación entre los años 1995 y 2005, cuyo incremento llega a casi 100%. Pero en relación al PIB, los gastos han sufrido una rebaja en ese período, pasando del 4,6% en 1995 al 4,2% en el año 2005. Respecto a la enseñanza superior, entre 1995 y 1997, la inversión pasa del 18,6% al 20,7%, cayendo en los dos años siguientes para retomar el crecimiento en el 2000 con el índice de 20,3%, volviendo a fluctuar en los años siguientes, hasta sufrir una rebajada significativa entre los años 2004 y 2005. Además, el gasto total ocurrido entre 1995 y 2004 empieza a caer en el 2005. Estos aspectos se reconocen en los datos totales de la tabla 1.

Tabla 1  
 Gasto público en educación\*

Año	Gasto total en educación	% P.I.B pm	Gasto público en educ. superior (1)	Ed. superior % del gasto total	Educación Superior % P.I.B
1995	20.608,6	4,6	3.844,9	18,6	0,9
1996	21.924,6	4,6	4.235,2	19,2	0,9
1997	22.785,3	4,5	4.758,7	20,7	0,9
1998	23.998,6	4,4	4.836,1	20,0	0,9
1999	25.688,4	4,4	5.124,6	19,9	0,8
2000	27.406,9	4,3	5.569,9	20,3	0,8
2001	29.208,1	4,2	6.025,9	20,5	0,9
2002	31.440,9	4,3	6.369,2	20,1	0,9
2003	33.955,1	4,3	6.989,5	20,4	0,9
2004	36.961,5	4,3	8.071,8	21,6	1
2005	38.959,9	4,2	7.616,7	19,3	0,9
2006	42.368,25	4,3	8.250,03	20,1	0,9
2007	46.256,03	4,4	9.360,12	nd	0,9

FUENTE: Reelaborado a partir de Egea Díaz et al (p.71) y de datos de la pg. Web del MEC, *Estadística del gasto público en educación*.

\*Gasto total en miles de millones de euros

<sup>1</sup> Gasto del conjunto de las administraciones públicas, incluyendo las universidades



El coste público de la ampliación de las universidades, las exigencias de convergencia con la Unión Europea, amparadas por un proyecto político de concepción liberal, intensifican la actitud del gobierno en el camino de la racionalización de los gastos públicos. Esto se concreta en la reducción de la financiación de las universidades y en el incentivo a la ayuda de los fondos privados para mantener la estructura y organización de los centros.

El resultado de esta situación es la responsabilidad de las familias de los estudiantes de casi la cuarta parte de los estudios a través de los pagos de matrículas y tasas.

La subvención de los fondos privados resulta del plan de eficiencia y calidad emergente en los países del entorno. España procura seguirlos con un plan de reducción de gastos y control de la oferta y la demanda en base a los requerimientos del mercado. Pero la sub-

vención estatal aún es muy baja comparada a los otros países de la UE.

España es uno de los cuatro países de la Unión Europea, junto a Italia, Portugal y Reino Unido, cuyas universidades se ven vaciadas de la presencia del sector público. Pero mientras éstos vienen rebajando continuamente las inversiones estatales en una década, España decidió perseguir el camino de la política de elevación de los gastos públicos en el área para acercarse a la media de la UE, que es del 82,5%. Como se puede observar en la tabla 2., hubo un incremento de los gastos del 3,5% en el año 2005, saltando del 74,4% para el 77,9%. Sin embargo esto no representa una tendencia evolutiva hacia un mayor incremento de los fondos públicos para la enseñanza superior, lo que hace de España uno de los pocos países con menor inversión en el sector.

Tabla 2

## Financiación de la enseñanza superior en la ue

País	2005		2000		1995	
	Fondos Públicos	Fondos privados	Fondos Públicos	Fondos privados	Fondos Públicos	Fondos privados
Alemania	85,3	nd	88,2	11,8	92,7	7,3
Austria	92,9	7,1	98,9	3,7	97,6	2,4
Bélgica	90,6	9,4	91,5	8,5	nd	nd
Dinamarca	96,7	3,3	97,6	2,4	nd	nd
España	77,9	22,1	74,4	25,6	74,4	25,6
Finlandia	96,1	3,9	97,2	2,8	nd	nd
Francia	83,6	16,4	84,4	15,6	84,3	15,7
Grecia	96,7	3,3	99,7	0,3	nd	nd
Holanda	nd	nd	nd	nd	88,3	11,7
Irlanda	84,0	16,0	79,2	20,8	69,7	30,3
Italia	69,6	30,4	77,5	22,5	82,8	17,2
Luxemburgo	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Portugal	68,1	31,9	92,5	7,5	96,5	3,5
Reino Unido	66,9	24,6	67,7	32,3	63,9	36,1
Suecia	88,2	11,8	91,3	8,7	nd	nd

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

La financiación privada está constituida sobre todo por la inversión de las familias (18,7%) a través de las tasas universitarias. Éstas atribuyen a los alumnos parte del coste de los servicios prestados por la universidad

pública. Esto dificulta el acceso a muchos potenciales universitarios debido a sus bajas condiciones económicas para sostener los estudios.

Se sabe que la universidad continua siendo un espacio al que no todos los grupos sociales pueden acceder y entre los favorecidos no existen iguales condiciones de ingreso y de graduación. La baja subvención estatal agrava aún más esa situación al exigir un buen nivel de renta a las familias para garantizar los estudios de sus hijos. En ese sentido, las tasas aparecen como un mecanismo de exclusión, poniendo en riesgo el principio de equidad en una sociedad aún sumamente desigual.

Las tasas oscilaron bastante en los últimos 20 años, pese a los intereses políticos en controlar los valores a ser cobrados. Conforme San Segundo (2001:210), "en 1974 las tasas representan un 10,5% de los ingresos de las universidades públicas. A partir de 1979 la aportación de los precios públicos se sitúa entre el 15 y el 20%". Este porcentaje resulta bastante elevado para la media de la renta familiar española.

Con el evitar la desigualdad de oportunidades, la política de tasas vino acompañada desde el inicio de un programa de ayuda financiera a los estudiantes. La misma fue subvencionada por el gobierno central (excepto en el País Vasco), las CC.AA. y las universidades. El programa de becas, inaugurado por el Decreto 2298/1983, fue el mecanismo encontrado para impedir barreras de acceso a la universidad a potenciales estudiantes con insuficientes recursos económicos. Además, al tratarse de un elemento de financiación en el área se pretendía equilibrar y controlar la aplicación de los fondos públicos. Hasta el curso 1995-96, hubo un incremento progresivo de las becas, cuando se redujo su subvención mediante los cortes de inversiones públicas sufridos por la enseñanza superior. Esta situación fue consecuencia del plan de convergencia nominal con los países de la Unión Europea. La caída vino acompañada

de un nuevo tipo de ayuda: los préstamos a los estudiantes.

El número de becarios creció gradualmente hasta el curso 1990-91, saltando del inicial 9,8%, del año lectivo 1982-83, al 20,9%. En los dos años siguientes sufrió un ligero descenso hacia el 18,8%, volviendo a crecer en el curso 1993-1994 cuando alcanzó el 20,6% de los estudiantes. En el curso 1995-96 cayó hacia el 18,6%, reduciéndose en los años siguientes. En el curso 2000-2001 las becas alcanzaron a sólo 15,49% de los estudiantes, porcentaje muy pequeño en relación con la media del 41% de los países europeos. Conforme Sánchez Campillo:

De un total de 1.450.254 alumnos matriculados en las universidades públicas en el curso 2000-2001 se dispone de datos relativos a becas y ayudas de 1.271.404 alumnos, cerca del 88 por ciento del total de matriculados. De éstos, demandaron al menos algún tipo de ayuda al MECD 298.011 alumnos (23,44%), y la consiguieron 196.918 estudiantes, el 66,08 por ciento de los solicitantes. Este dato significa que sólo el 15,49 por ciento de los estudiantes matriculados en las universidades públicas perciben algún tipo de ayuda del sistema general (2003:117).

En los últimos años, España ha seguido la reducción de los gastos con becas de los países de la OCDE.

Además, su sistema de becas es aún poco desarrollado, siendo su financiación muy inferior a la media de la OCDE y muy por debajo de los países europeos de referencia. Son muy pocas becas, y muchas de ellas están destinadas apenas al pago de la matrícula. Asimismo, el valor de la beca no favorece a que el estudiante pueda mantenerse en sus estudios. El gasto público con becas es del 0,08% del PIB, mientras la media de la OCDE es del 0,25%.



Igualmente, el porcentaje de 0,9% del PIB destinado a las universidades en el año 2005 era bastante inferior a la media del 1,3% de la OCDE y de la UE. Pese al aumento de los gastos destinados al sistema universitario en las dos últimas décadas, éstos han crecido en valor proporcional al aumento del costo de vida en España. A esta situación se articula el aumento de los precios de las matrículas, cuyo valor el MECD pasa directamente a las universidades. La cantidad de becas concedidas y el valor distribuido sigue siendo exiguo para el número de estudiantes que las solicita. Se evidencia además un escaso apoyo público en la cobertura de los estudios superiores, lo que se traduce en la dificultad de acceso y permanencia en la universidad de aquellos que carecen de recursos económicos. Por otro lado, en una sociedad donde el nivel de renta es aún muy bajo, la ayuda que recibe el estudiante es insuficiente y no llega a cubrir la totalidad de sus gastos con las tasas de matrícula, residencia, transporte, etcétera.

Esos factores revelan que aún no se ha logrado el equilibrio del coste universitario a través de la política de tasas y ayudas. Por esta causa, España todavía no ha alcanzado la igualdad de oportunidades trazada a principios de los ochenta.<sup>11</sup> De ahí que el debate en torno a esa problemática señale que si España desea promover la equidad y mejorar la calidad de su sistema universitario para competir con otros países<sup>12</sup> necesita invertir más en el sector. Asimismo, resulta necesario incrementar la cantidad y valor de las ayudas para posibilitar a los estudiantes acceder a la enseñanza superior y graduarse.<sup>13</sup> El sistema de becas y ayudas en los países desarrollados tiene el objeto de superar las barreras económicas en los estudios superiores.

Los dos informes elaborados entre 1995 y 2000 apuntaron la necesidad de mejorar la ayuda a los estudios a partir de un incremento progresivo de la inversión en la educación superior. El primero, indicaba la necesidad de alcanzar el 1,5% del PIB y el segundo, señaló un gasto entre el 1,5% y 1,6% para igualarse a

las subvenciones de los países desarrollados y lograr la media de la OCDE. Tales cifras conducirían a un aumento de las becas y ayudas, instrumentos claves para frenar las barreras económicas de acceso y permanencia en la universidad para los ciudadanos con bajo poder adquisitivo.



Al tomar como referencia el concepto de igualdad, se podría afirmar que una universidad democrática que plantea la igualdad de

oportunidades como

principio debe aportar las condiciones materiales para que los individuos de escasos recursos económicos puedan no sólo acceder sino sobre todo, continuar y terminar sus estudios universitarios.<sup>14</sup>

## Bibliografía

- Bricall, J.M. *Informe universidad 2000*, Madrid, CRUE, 2000.
- Díaz-Romeral, A.G. "La LOU y la universidad en la sociedad de la información: las reflexiones impulsadas desde los cuadernos del Consejo de Universidades", en Antonio Saenz de Miera (coord.), *La universidad en la nueva economía*, Madrid, MECD, 2002, pp.13-38.
- Escolano, A.B. *La educación en la España contemporánea: políticas educativas, escolarización y culturas pedagógicas*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2002.
- Fernández, J.M. *Manual de política y legislación educativas*, Madrid, Síntesis, 1999.
- Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, disponible en <http://roble.pntic.mec.es/~mhcf0009/tutoria/laws.htm>
- Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, disponible en [http://me.mec.es/me/jsp/leda/system/win\\_main.jsp?tipo=leda\\_experta](http://me.mec.es/me/jsp/leda/system/win_main.jsp?tipo=leda_experta).
- MECD. *La integración del sistema universitario español en el espacio europeo de enseñanza superior*, 2003.
- \_\_\_\_\_. Estadística del gasto público en España. Disponible en [www.mec.es/](http://www.mec.es/)
- Michavila y Calvo. *La universidad española hoy. Propuestas para una política universitaria*, Madrid, Síntesis, 1998.

OCDE. *Education at a glance*, Paris, 2005.

\_\_\_\_\_. *Education at a glance*, disponible en *Paris. www.oecd.org/dataoecd/42/54/43638848.pdf /*

\_\_\_\_\_. Panorama de la educación, informe español. disponible en *educacion.es//informe-espanol-panorama-educacion-ocde.pdf/*

Ortega Castro, V. El nuevo espacio europeo en educación superior, en Antonio Sanz de Miera (coord.), *La universidad en la nueva economía*, Madrid, MEC, 2001, pp.133-138.

Pedreño, M.A. "Conocimiento, empresas y nuevas tecnologías", en *La universidad del siglo XXI*, Madrid, Fundación Santander & Fondo de Cultura Económica, 2001, pp 135-148.

Pérez-Díaz, V & Rodríguez, J.C. *Educación superior y futuro de España*, Madrid, Fundación Santillana, 2001.

San Segundo, M.J. *Economía de la educación*, Madrid, Síntesis, 2001.

Sánchez Campillo, J. "Ayudas al estudio universitario", en Observatorio universitario, <http://www.crue.org/>

\_\_\_\_\_. *Los efectos distributivos del gasto público destinado a enseñanza superior en la Universidad de Granada y en España*, Granada, Universidad de Granada, 1996.

Zabalza, M.A. *La enseñanza universitaria: el escenario y sus protagonistas*, Madrid, Narcea, 2002.

8 Según Michavilla y Calvo (1998), propuestas como evaluación institucional, reformas de los planes de estudio y flexibilización del currículo, entre otras tantas, aún pudieron ser implementadas.

9 Vale la pena recordar que los fondos públicos surgen de los impuestos y los privados de la financiación de los propios usuarios de los servicios de la universidad.

10 Conforme San Segundo, las tasas académicas han sido creadas durante el gobierno franquista, en 1974 ya la época ya representaban un 10,5% de la financiación universitaria. (2001:210).

11 Naturalmente, los países desarrollados tampoco lograron a cien por cien de igualdad de oportunidades en los individuos desfavorecidos económicamente, pero debido a que mantienen un elevado nivel de ayuda pública han disminuido significativamente la desigualdad de acceso a la enseñanza superior, como Finlandia, Países Bajos y Reino Unido.

12 Para una mejor comprensión de las cuestiones que envuelven ese debate véase sobre todo Bricall (2000) y San Segundo(2001).

13 Hay que tener en cuenta que la barrera no se circunscribe sólo al acceso y permanencia en la universidad, sino también a la elección restringida de las titulaciones con menor salida al mercado por parte de estos estudiantes de baja renta (Sánchez Campillo, 2003).

14 Para la profundización de esas cuestiones véase Sánchez Campillo (2003).

## Notas

30

1 En ese período la matrícula se multiplicó por 5,5 (Escolano: 2002:185).

2 En los años ochenta la expansión de la enseñanza superior dentro del patente desarrollo del sistema educativo español fue notable. El incremento se da de tal forma que al inicio de los años noventa ya era comparable a la media de los países más desarrollados de la Unión Europea.

3 El aumento de las universidades públicas tuvo su impulso en la época de la transición, cuando su número saltó de los 22 existentes en 1975 a 29 en el año 1980. Pero fue con el gobierno democrático que se pudo crear la infraestructura para el pleno funcionamiento de los nuevos centros. En el decurso de los 10 años, se incrementó el número pasando de los 30 existentes en 1985 a los 44 en 1995. Aumento que se debe, sobretudo, a las Comunidades Autónomas (CC.AA), fundadoras de 11 centros. La ola de crecimiento también alcanzó a las universidades privadas en los años noventa, cuando elevaron su número de 4 a 15.

4 Considerando la renta per capita del país, esas inversiones fueron de gran magnitud. Sobre esa cuestión véase Pérez-Díaz (2001:158)

5 Evidentemente, esa dimensión se inserta en una coyuntura política supranacional en que las acciones de los Estados son pensadas en función de un proyecto de convergencia europea en un escenario de una economía liberal.

6 Véase Informe universidad 2000.

7 Estos datos han sido obtenidos en Estadísticas del gasto público en educación. Disponible en [www.mecd.es/](http://www.mecd.es/) acceso en 22/06/2003.

