

***La financiación de las universidades
públicas españolas. Estado actual
y propuestas de mejora***

***The financing of Spanish
public universities. Current status
and proposals for improvement***

1

Dr. Josep-Oriol Escardíbul Ferrá (Coord.)

Profesor Titular de Universidad. Departamento de Economía Pública, Economía Política y Economía Española. Facultad de Economía y Empresa. Instituto de Economía de Barcelona. *Universitat de Barcelona*. Barcelona. Email: oescardibul@ub.edu

Dra. Carmen Pérez Esparrells

Profesora Titular de Universidad. Departamento de Economía y Hacienda Pública. Universidad Autónoma de Madrid. Madrid. Email: carmen.perez@uam.es

Resumen

Como consecuencia de la crisis económica y financiera mundial, los gobiernos de todos los países europeos están reformulando las formas de financiación de los sistemas universitarios públicos para garantizar su sostenibilidad financiera, eficacia y eficiencia, al tiempo que se están produciendo cambios en las universidades públicas que tendrán, sin duda, efectos importantes en las fuentes de financiación y su peso.

En este artículo se analizan las distintas fuentes de financiación de las universidades públicas españolas y se proponen medidas para conseguir modelos de financiación coherentes con la situación económica actual, en donde se premie la flexibilidad y el esfuerzo de las universidades públicas en la consecución de ciertos objetivos, respetando la autonomía universitaria y potenciando la transparencia y rendición de cuentas. Así, se señalan ciertas reformas tanto para el modo de financiación pública de las

universidades como, especialmente, para la financiación privada. En el primer caso, se apuesta por la extensión de los contratos programa a todo el sistema universitario. En el segundo caso, se proponen cambios en la financiación a través de precios públicos y la necesaria potenciación de la financiación filantrópica. Asimismo, se describen las sinergias que se pueden producir con la financiación de origen privado, de modo que las mejores universidades atraigan mejores estudiantes nacionales e internacionales y den un mayor impulso a la innovación y a la transferencia de conocimiento a la sociedad.

Palabras clave

Universidades; financiación; precios públicos; tasas; filantrópico; eficiencia; equidad; becas; préstamos.

Abstract

As a result of the global financial and economic crisis, the governments of all European countries are rethinking on the financing of public university systems to ensure financial sustainability, effectiveness and efficiency. Likewise, changes occurring in public universities will undoubtedly have a significant impact on the distribution of funding sources.

This article analyses the different sources of funding of the Spanish public universities and proposes financing policies consistent with the current economic situation. Such policies should reward the flexibility and effort of public universities in achieving certain objectives, respect university autonomy, enhance transparency and accountability as well as consider equity in the access of students to the university. Thus, certain reforms are indicated for both public and private universities' funding. In the first case, we suggest to extend contract-programs throughout the university system. In the second case, we propose changes in funding through tuition fees and the reinforcement of fundraising. In this framework, we also describe the synergies that can be produced with funding from private sources, so that the best universities can attract top national and international students and give greater impetus to innovation and transfer of knowledge to society. Towards this end, the emphasis is, therefore, placed on fundraising activities based on philanthropic giving.

Key words

Universities; financing; tuition fees; fundraising; efficiency; equity; scholarships; loans.

La financiación de las universidades públicas españolas. Estado actual y propuestas de mejora

The financing of Spanish public universities. Current status and proposals for improvement

3

Dr. Josep-Oriol Escardíbul Ferrá (Coord.)

Profesor Titular de Universidad. Departamento de Economía Pública, Economía Política y Economía Española. Facultad de Economía y Empresa. Instituto de Economía de Barcelona. *Universitat de Barcelona*. Barcelona. Email: oescardibul@ub.edu

Dra. Carmen Pérez Esparrells

Profesora Titular de Universidad. Departamento de Economía y Hacienda Pública. Universidad Autónoma de Madrid. Madrid. Email: carmen.perez@uam.es

1. Introducción

En las últimas tres décadas se ha producido un crecimiento sin precedentes del sistema universitario público español. La financiación gradual de origen público ha resultado determinante en la consolidación de este proceso, como consecuencia del auge económico acontecido en nuestro país hasta 2007. Así, en el total de financiación de las universidades públicas, el gasto público ha pasado del 74%, en el año 2000, al 80,1% en 2008 (Hernández Armenteros *et al.*, 2011). Si consideramos el conjunto de educación superior, existe una tendencia inversa en España con respecto a lo sucedido en la Unión Europea y la OCDE: mientras que en España el gasto público pasa, entre los años 2000 y 2010, del 74,4% al 78,2%, en la Unión Europea (de 21 países) dichas cifras son 85,5% y 76,4% y en la OCDE 77,4% y 68,4%, respectivamente. El contexto actual de crisis hace que sea preciso garantizar la sostenibilidad del sistema público universitario español, de modo que deben repensarse ciertos aspectos ligados con la financiación

universitaria y el refuerzo de unas estructuras dentro de las propias instituciones públicas para hacerlas más flexibles y resilientes.

El sistema universitario español está constituido por 79 universidades, 50 públicas y 29 privadas repartidas por todo el territorio (MECD, 2013). De las públicas, 47 son universidades presenciales, que constituyen la columna vertebral del sistema universitario español, nueve de las cuales son únicas en sus respectivas Comunidades Autónomas (el denominado Grupo G9). El sistema universitario público español es valorado positivamente desde distintas esferas, ya que ha producido una fuerte expansión y diversificación de la oferta de titulaciones en universidades públicas, para atender a la creciente demanda, y ha tenido un fuerte impacto económico positivo en el territorio (Pastor y Peraita, 2012). Esta situación ha provocado un acceso generalizado de la sociedad española a la educación universitaria y ha potenciado la actividad investigadora en las universidades públicas, con el aumento considerable de los ingresos procedentes de esta vía y del número de estudiantes de posgrado.

Sin embargo, la crisis económica está conduciendo a la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos y más eficiencia para sostener la base de la financiación de las universidades no solo españolas, sino también europeas. Así, la capacidad de inversión más mermada está desencadenando reducciones de los presupuestos universitarios de docencia e investigación de las universidades españolas en muchos casos. Además, en los últimos años se han elevado los costes del sector público universitario. Sobre todo existe una creciente preocupación en España por los costes de investigación (y los *overheads*) que no están totalmente cubiertos por las universidades, que necesitan mantener sus inversiones en las actividades académicas, pero, sobre todo, su investigación futura para continuar cumpliendo su papel de motor del cambio en la sociedad.

Hay que tener en cuenta que, en líneas generales, la financiación de las universidades públicas se ajusta a un modelo que se estructura teniendo en cuenta una asignación de financiación pública (definida en los presupuestos de las Comunidades Autónomas) a la que se añaden los ingresos privados, derivados principalmente de los precios públicos pagados por los estudiantes y sus familias, los fondos finalistas para investigación de los programas nacionales y europeos, la financiación por empresas e instituciones de contratos de investigación y fondos generados por las propias universidades, esencialmente, los derivados de la actividad de formación de postgrado. En algunos casos, el modelo de financiación incluye el compromiso de la universidad de generar ingresos, adicionales a los precios públicos, derivados del desarrollo de sus actividades, principalmente: títulos propios, diplomas de especialización, cursos de formación y actividades relacionadas con la transferencia del conocimiento y con la contratación de investigación con empresas privadas.

En este artículo, en primer lugar, se realiza una descripción del sistema de financiación; posteriormente se plantea una reflexión acerca de los posibles cambios necesarios en la financiación del sistema universitario español para hacer sostenible el modelo público existente, con mejoras en su eficiencia y transparencia de gestión y en la equidad en el acceso. Se trata con más detalle la financiación privada y, en especial, la filantrópica, por su novedad en el caso español y su capacidad de desarrollo futuro.

2. La financiación de origen público en las universidades

La financiación pública debe seguir siendo el eje fundamental de los presupuestos de las universidades públicas. De hecho, en Europa, tres cuartas partes de los recursos de dichas universidades son públicos (Pérez Esparrells y Vaquero, 2011). La financiación adicional, incluso cuando se trata de colaboración público-privada, no tiene el potencial suficiente para sostener la financiación pública para docencia e investigación de la mayoría de las universidades europeas.

En el caso español las 47 Universidades Públicas Presenciales se encuentran desde 1996, año en el que se produjo la última fase de la descentralización de las competencias en esta materia, bajo la responsabilidad administrativa y financiera de las Comunidades Autónomas (CCAA). En este tiempo, la evolución de la financiación universitaria en las CCAA ha sido distinta, ya que cada Comunidad ha desarrollado diferentes políticas universitarias, incluida la financiación. En el proceso de transferencia de competencias en materia universitaria desde la Administración Central a las Comunidades Autónomas, si bien se mantuvo, durante algún tiempo, el modelo de financiación incrementalista, con poca transparencia y escasa rendición de cuentas a la sociedad, ya desde mediados de la década de 1990, algunas CCAA han ido sustituyendo este sistema de financiación por modelos más complejos que tienen en cuenta una serie de variables relacionadas principalmente con los objetivos de mejora de la calidad, eficiencia, competencia y con la adecuación de la oferta universitaria a las necesidades de cada Comunidad. Al hacer una breve revisión de los distintos modelos de financiación por CCAA, Pérez Esparrells (2004) comprueba que las distintas aproximaciones, inicialmente diferentes, convergen hacia esquemas de necesidades objetivas de gasto, complementadas con mecanismos contractuales para incentivar la calidad en algunas CCAA.

En cuanto a la financiación pública, los diferentes modelos intentan asegurar la suficiencia financiera de las universidades teniendo en cuenta principalmente la demanda de estudios, es decir, el número de estudiantes, (bien sean reales o valorados en función de diferentes criterios), que están matriculados en la universidad considerada. Por tanto, la cuantía económica fundamental en la mayoría de los modelos de financiación está integrada por la llamada financiación básica, que se calcula teniendo en cuenta el coste de los distintos elementos del “sistema productivo” por estudiante equivalente o, en otros casos, llamado estudiante a tiempo completo. Esta definición, que permite considerar situaciones dispares, las homogeneiza teniendo en cuenta un estándar de créditos ECTS en los que se considera que debería matricularse un alumno, generalmente situado en 60 créditos/año en la mayoría de los casos.

Además de esta financiación básica, se utiliza en algunas Comunidades Autónomas, aunque con objetivos distintos, el contrato-programa. La financiación realizada a través de este mecanismo contractual consiste en comprometer una parte de la subvención pública al cumplimiento de unos objetivos (*outputs*) de carácter específico por parte de las propias instituciones universitarias. El fin de esta subvención específica es la búsqueda de la excelencia y la calidad con el consiguiente establecimiento de una cierta competitividad entre los centros, lo que incentiva la eficiencia del sistema. Este instrumento de financiación universitaria, en un sistema descentralizado como el nuestro, permite a las CCAA fijar sus prioridades e incentivar el logro de sus objetivos. Esta

financiación condicionada a ciertos objetivos, con la correspondiente comprobación posterior de sus logros, permite conciliar la autonomía de cada institución con su sujeción a los intereses superiores del territorio (o entorno) y, en general, de la sociedad. En muchos casos, se trata de establecer contratos-programa de financiación que impulsen la excelencia en la investigación, las inversiones en infraestructuras, la atracción de talento internacional, etc. (Pérez Esparrells y Vaquero, 2011). En Europa existen referentes de desarrollo de política universitaria mediante contratos-programa en Francia y Alemania. De manera muy significativa, en Suiza se ha establecido una política universitaria que tiene por objeto potenciar aquellas universidades politécnicas con una fuerte inyección financiera que está permitiendo el despegue de sus universidades a nivel mundial.

A nuestro modo de ver, existe también la posibilidad de establecer contratos-programa entre el gobierno central y alguna de las Universidades (más importantes) que ligen el plan estratégico del Gobierno de España con una serie de objetivos e indicadores cuantificables de las universidades altamente investigadoras, más capaces de competir en el sector de la educación superior a nivel global. Este tipo de contratos-programas bilaterales deberían basarse en un conjunto de indicadores de referencia internacional, que permitan que algunas universidades públicas que estén en disposición de cumplirlos (y de competir en los rankings internacionales) obtengan una financiación adicional del gobierno central para posicionarse entre las mejores del mundo, esto es, entre las 100 primeras, convirtiéndose en universidades de rango mundial. Ahora bien, estos contratos deben seguir criterios estrictamente académicos. Al respecto, la experiencia de los “Campus de Excelencia Internacional”, iniciados en 2009, puede servir como referencia para imitar los aciertos y corregir los errores cometidos.

En suma, cualquier modelo de financiación universitaria debe partir del supuesto implícito de que las transferencias públicas (subvenciones procedentes de la Administración Autónoma) son la principal fuente de financiación de las universidades públicas de todo el territorio español. Estas transferencias públicas se deben plantear bajo un marco estable de financiación, independiente de la situación de crisis económica del Estado o las CCAA. Este perfeccionamiento, de cara al futuro, vendrá dado por la determinación de unos estándares (sistema de indicadores) sobre los cuales deben asignarse los recursos, así como por la definición de un marco plurianual, a partir de unas líneas estratégicas que condicionen parte de la financiación al logro de objetivos de calidad y de eficiencia previamente definidos y consensuados entre la Administración Autónoma y las universidades públicas. Además, cualquier esquema de financiación pública deberá respetar los siguientes principios: garantía de suficiencia de los ingresos que permita continuar con el mismo o mayor nivel de calidad en la prestación del servicio de educación universitaria por CCAA; garantía de estabilidad y flexibilidad del modelo de financiación universitaria plurianual, con el objetivo de dotar a las universidades públicas de un marco estable de financiación; consecución de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos financieros.

3. Los precios públicos de matrícula universitaria y los sistemas de ayuda a los estudiantes

El grado de contribución de los estudiantes (y sus familias) a la financiación de la educación universitaria es objeto de debate en toda Europa, puesto que tienen la potencialidad de ser una fuente de financiación privada a tener en cuenta para las universidades, especialmente en el posgrado (EURYDICE, 2011). La controversia sobre la conveniencia de unos precios de matrícula más altos como fuente de financiación universitaria depende no sólo del contexto nacional y cultural de cada país, sino también de la capacidad de ofrecer suficiente financiación pública por parte de los distintos niveles de gobierno. En los países nórdicos europeos, con sistemas universitarios financiados prácticamente sólo con fondos públicos, los precios de matrícula son cero, lo que responde a la consideración de la educación superior como un “bien público”. En los países europeos en los que existen precios de matrícula relativamente elevados (Reino Unido, Holanda o Bélgica, por ejemplo), las contribuciones financieras de los estudiantes se organizan en complejos sistemas que diferencian entre programas, modalidades de oferta y tipos de estudiantes. Los ingresos generados por las matrículas de los estudiantes extranjeros (no UE) están creciendo de forma apreciable en toda Europa, así como los ingresos correspondientes a los estudios de posgrado, debido a la importancia de la educación permanente y la formación a lo largo de la vida (el denominado *Long Live Learning*). Sin embargo, la capacidad de las universidades en un numeroso grupo de países europeos (con Francia a la cabeza, Italia, Portugal o Grecia) para pedir a los estudiantes nacionales (o EU) una mayor participación en los costes de la misión de docencia es muy limitada o inexistente. Asimismo, en Alemania sólo dos de los siete estados que introdujeron tasas universitarias entre 2006 y 2007 las mantienen en la actualidad (CESIFO, 2011). No obstante, España que tenía una situación parecida en términos de matrículas universitarias con sus homónimos europeos, ha visto modificada su situación en el último curso académico 2012-2013.

El panorama español de los precios públicos universitarios es de lo más heterogéneo, no solo como consecuencia del último incremento provocado a tenor de la aprobación del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, sino que viene derivado históricamente de la heterogeneidad que ya existía entre diferentes CCAA, debido a varios factores como la fecha en que asumieron las competencias en materia universitaria y lo que se ha llamado la “arquitectura” por niveles de experimentalidad que se establecieron de muy diferentes maneras en las CCAA, a raíz de la adaptación de las titulaciones universitarias al Espacio Europeo de Educación Superior (ORTEGA *et al.*, 2009).

En el caso español, en primer lugar, con el establecimiento de los precios públicos de las enseñanzas de posgrado (Másteres Universitarios Oficiales), en el curso académico 2006/07, se creó una nueva estructura de experimentalidades que divergía por CCAA y que suponía un incremento en los precios por crédito. Algunas Comunidades mantenían los mismos niveles que en los estudios no adaptados, pero, en general, la mayoría de las CCAA establecieron menores distinciones en precios en función del nivel de experimentalidad que en los estudios de primer y segundo ciclo y en los estudios de doctorado. Así, esta tendencia se sigue manteniendo en la actualidad, donde el número de niveles de experimentalidad en el posgrado (Máster Oficial) es mucho menor al número

ro de experimentalidades en el grado. De hecho, algunas CCAA han optado por establecer un precio único para los estudios de Máster en el último curso académico 2012-13 (en concreto, Aragón, Cataluña, Comunidad Valenciana, Comunidad de Madrid y Navarra). No obstante, la UNED, que permanece adscrita al MECD, fija ocho niveles de experimentalidad en el Máster, ampliando el número de experimentalidades en los estudios de grado, lo que responde, en cierta medida, a su mayor aproximación al coste real de esas enseñanzas.

En segundo lugar, la fijación de los precios de matrícula en el grado se realiza con posterioridad en el tiempo, a partir del curso académico 2009/10. Las CCAA ya tienen relativa experiencia en los estudios adaptados al Espacio Europeo de Educación Superior y, sin embargo, deciden alterar el número de experimentalidades de las enseñanzas de grado. Andalucía marca una política de precios únicos desde el inicio, que ya se producía con los estudios de primer y segundo ciclo. Por el contrario, algunas CCAA siguen manteniendo 5, 6 y 7 niveles de experimentalidad. De todas formas, la política de fijación de precios dentro de una misma CCAA no se ha mantenido en el corto espacio de tiempo que se vienen realizando estudios de grado y se ha visto muy alterada con la entrada en vigor del R.D. 14/2012, que ha incidido con incrementos en el precio público por crédito de varias CCAA, especialmente en Cataluña y la Comunidad de Madrid.

Sin embargo, en teoría, para adoptar una buena política de fijación de precios públicos universitarios las dos preguntas relevantes son ¿cuánto le cuesta exactamente la formación de un estudiante al sistema público universitario? Y ¿cuánto debe pagar este estudiante por su formación para que la educación universitaria no resulte regresiva al conjunto de la sociedad? La primera pregunta podrá ser contestada cuando se implante realmente un sistema de costes de referencia del servicio a partir de la contabilidad analítica, que ya se está desarrollando por parte de muchas universidades (y que debería estar operativo en 2013 según se previó en la Estrategia 2015¹). La segunda pregunta vendrá determinada por la tradición histórica y la ideología. En el primer caso, los países nórdicos consideran la educación superior como un bien público y los grados tienen precio cero; en cambio en los países anglosajones el servicio de educación superior tiene un precio (que alcanza las 9.000 libras en la última reforma en el Reino Unido). En el segundo caso, a pesar de las distintas ideologías políticas existentes, en general gobiernos europeos de distinto signo político han adoptado posiciones muy similares, tendiendo a una contribución muy reducida de los estudiantes en el coste de su formación universitaria.

En la actualidad, el sistema de fijación de precios públicos ha tenido un importante cambio en el presente curso 2012-13, con la aprobación del citado Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril. Entre las medidas de carácter estructural para mejorar la eficiencia del sistema educativo se ha cambiado el sistema de fijación de precios de matrícula para todas las enseñanzas oficiales, que se establece en función de los costes de prestación del servicio, lo que constituye una novedad en el sistema público

¹ La denominada “Estrategia 2015” es una hoja de ruta consensuada por las Universidades, las CCAA y la Administración General del Estado para acompañar la modernización de nuestras universidades, en el horizonte 2015/2020, a las necesarias mejoras en la financiación y en la mayor eficiencia y eficacia de su gestión económico-financiera. Véase <http://www.mecd.gob.es/eu2010/la-eu2015.html>.

universitario². A tenor de las indicaciones contenidas en la reciente normativa, lo que si se ha producido en el último curso académico 2012/2013 es el incremento de los precios públicos de los estudios de las titulaciones de grado y de posgrado (Másteres universitarios oficiales) en la mayoría de las Comunidades Autónomas (excepto Asturias y Galicia). No obstante, para evitar situaciones sociales regresivas derivadas de estas subidas es necesario articular una buena política de becas y ayudas al estudio, como existe en otros países europeos, que permita el acceso y continuidad en los estudios universitarios a quienes carezcan de los medios necesarios y una política de préstamos renta, que caracteriza a aquellos países que tienen mayores inversiones en educación superior en términos de porcentaje del PIB³.

Tras la subida indiscriminada de los precios de matrícula (hasta del 66%) y tan heterogénea, comienza a existir un consenso generalizado en la comunidad universitaria, en las autoridades públicas y en la sociedad en su conjunto de la necesidad de repensar el modelo de precios públicos y la política de becas y ayudas asociada directamente al mismo. El modelo actual está obsoleto y es asimétrico y regresivo (véase Escardíbul y Oroval, 2011).

A nuestro entender el sistema mejoraría si se dejara libertad a las propias universidades para fijar sus precios de matrícula de grado, dentro de unos límites establecidos de precio del crédito (por ramas o experimentalidad y por el nivel de estudio o programa) por las CCAA y con un techo máximo estatal de coste de los estudios de grado. Este mayor grado de libertad otorgado a las universidades acercaría nuestro modelo al del Reino Unido e Italia (aunque obviamente el techo máximo en los precios debería ser sensiblemente inferior al británico). Este sistema de fijación de precios puede aplicarse también a los estudios de Posgrado que, para seguir el verdadero espíritu del R.D. 14/2012, deberían tener unos precios públicos en las matrículas de Máster que guarden una relación con el coste de los programas (40-50%). En este modelo, se permite a las universidades ajustar precios a su propia estrategia y se tiene en consideración la participación de todas las Administraciones del Estado involucradas en la fijación de precios públicos de matrícula.

En cuanto a las becas, el sistema debe ser tanto para los estudios de grado como los de posgrado. Asimismo, el criterio de renta (y riqueza) familiar debe ser primordial, en lugar de criterios de rendimiento más allá de los necesarios para superar los estudios. Las becas deben permitir compatibilizar estudios y trabajo, en línea con la filosofía de las becas-salario establecidas en 2009, y estar lo suficientemente dotadas para permi-

² En el modelo anterior (vigente hasta el curso 2011-12), la fijación de precios públicos seguía el siguiente proceso. En primer lugar, para el conjunto del Estado, la Conferencia General de Política Universitaria fijaba una horquilla de incremento posible de los precios (en los últimos años entre el valor del IPC del mes de abril, como umbral mínimo, y dicho valor más cuatro puntos como máximo). En segundo lugar, cada Comunidad Autónoma escogía el incremento que deseaba aplicar a los precios públicos, dentro de los umbrales establecidos, así como si dicho incremento era para todo tipo de estudios (véase ORTEGA *et al.*, 2009 y ESCARDÍBUL *et al.*, 2013).

³ La EUA (2011) considera que, si las universidades tienen autonomía para decidir la inclusión de contribuciones financieras de los estudiantes en su financiación, entonces resulta importante garantizar el acceso igualitario a la educación superior. Por ello, los sistemas o las universidades que incluyan contribuciones financieras por parte de los estudiantes en sus modelos de financiación universitaria necesitan invertir en paralelo en mecanismos apropiados de ayuda y apoyo al estudiante.

tir que los alumnos puedan centrarse en los estudios. Asimismo, debe retomarse el sistema de préstamos existente desde 2007 para el estudio de masters y doctorado (véase Escardíbul y Oroval, 2011), que se ha paralizado desde el curso 2012-13. Este sistema es mucho más habitual en los países de la OCDE, que aplican sistemas mixtos que combinan becas, con criterios de renta, con préstamos a los que puede acceder cualquier estudiante, cubriendo las posibles restricciones de liquidez de aquellos que, por criterios económicos, no tendrían acceso a una beca (AEVAL, 2009)⁴. Por último, no cabe olvidar los problemas de gestión del sistema: los alumnos deben recibir las ayudas al poco de iniciarse el curso, sin demoras excesivas.

4. La captación de fondos privados de origen filantrópico o *fundraising*

Este contexto de cambios en la financiación de origen público y privado de la universidad española, y también de la europea, coincide en el tiempo con una ampliación de las misiones de la universidad y una nueva visión de su planificación estratégica. Todo ello ha dado lugar a un creciente interés por parte de universidades e investigadores en la búsqueda de financiación adicional para las universidades públicas, que necesariamente ha de pasar por la diversificación de sus fuentes de financiación privada o complementaria, es decir, por la captación de fondos privados filantrópicos (*fundraising*), una fuente de financiación muy novedosa y poco desarrollada en el caso español.

Según Pérez-Esparrells y Torre (2012a), el *fundraising* universitario se puede entender como “la búsqueda de recursos económicos de origen privado, voluntarios y eventuales (mecenazgo y patrocinio), (...) que respondan a motivos filantrópicos y de interés por la institución de educación superior, conformando una fuente de financiación complementaria basada en la entrega de donaciones (condicionadas o no) destinadas a la financiación de nuevos proyectos” para el desarrollo institucional de la universidad (*institutional advancement*). “Estas donaciones han de ser entregadas a las universidades y las diferentes instituciones que las componen (Facultades, Escuelas, Departamentos, Institutos, organizaciones de antiguos alumnos, etc.), o a sus fundaciones, por parte de antiguos alumnos, fundaciones, empresas u otras organizaciones comprometidos con los valores, objetivos y resultados de la institución universitaria”⁵. A la vista de esta definición, podemos decir que la comunicación y relación de la universidad con sus grupos de interés, los denominados *stakeholders*, lo que en términos anglosajones

⁴ Existen distintas fórmulas a la hora de establecer este tipo de ayudas: (i) préstamos-renta universidad o préstamos con devolución condicionada de la renta, es decir, que solo tienen que ser devueltos en caso de que el individuo supere un cierto nivel de renta (renta media del país) y la cantidad a devolver en cada período se establece en función de los ingresos obtenidos por el universitario; (ii) programas de préstamos garantizados por el Estado; (iii) el llamado “impuesto universitario”, que se articula como un “recargo” en el impuesto sobre la renta personal de todos los antiguos estudiantes universitarios. En nuestra opinión, la fórmula de los préstamos-renta es la más oportuna a la realidad española, ya existente como se ha indicado con anterioridad desde el curso 2007-08. Ahora bien, el peso de las ayudas debe recaer en las becas, dado el alto nivel de desempleo de los jóvenes que dificulta la devolución de préstamos incluso fijando períodos de carencia.

⁵ Las fuentes de financiación filantrópicas de una universidad son, entre otros, fundaciones, fideicomisos, *trusts*, organizaciones benéficas, entidades sin ánimo de lucro, donantes individuales y corporativos y antiguos alumnos.

se denomina desarrollo institucional (*Development & Institutional Advancement*) es una pieza clave para la captación de fondos privados, ya que para que los diferentes *stakeholders* donen o colaboren con la institución, o bien participen activamente en la estrategia de captación de fondos, será necesario apelar a sus inquietudes personales (compromiso con la universidad de antiguos alumnos, grandes fortunas o donantes, fundaciones o instituciones sin ánimo de lucro, por ejemplo) o a los objetivos de una organización (vinculación con empresas, profesionales, etc.), según el caso.

Además, de esta definición se deduce que el concepto de *fundraising* recoge dos vertientes diferenciadas: en primer lugar, la filantropía y el mecenazgo; en segundo lugar, el patrocinio y la colaboración universidad-empresa, un ámbito más desarrollado, tanto en el caso europeo, como en el español. De hecho, las grandes universidades europeas se han transformado en potentes instituciones de investigación y de transferencia del conocimiento a través de contratos, cátedras de patrocinio y convenios con los sectores del tejido productivo capaces de absorber el conocimiento generado por la universidad. España no es ninguna excepción; no obstante, la estructura del tejido productivo español presenta características específicas que dificultan el desarrollo de procesos de I+D en los que colaboren la universidad y el sector privado, puesto que la economía española es una economía terciarizada en la que predomina el sector servicios, en la que la crisis económica ha destruido en torno a un 20% del tejido empresarial español el cual, además, está compuesto mayoritariamente por pymes y micropymes incapaces de desarrollar actividades de I+D (dado su reducido tamaño). Así, la transferencia de conocimiento y la valorización de la investigación continúan presentando un amplio potencial aún por desarrollar, siendo necesario que en términos generales los gobiernos (central y autonómicos), las universidades, y otras instituciones (con capacidad de dinamización de la transferencia del conocimiento) mejoren la coordinación de sus acciones.

Centrándonos ahora en la vertiente más novedosa del *fundraising*, la filantrópica, en Europa no existe una amplia cultura de filantropía aplicada a las universidades públicas, como existe en Estados Unidos, salvo contadas excepciones, lo cual resulta patente a la vista de los escasos recursos obtenidos a través de esta vía, de unos sistemas fiscales nacionales no preparados para promover y proteger su desarrollo en profundidad, y de la carencia en las instituciones universitarias de sistemas eficaces de captación de fondos de fuentes filantrópicas a través de unidades u oficinas de *fundraising* dedicadas exclusivamente a esta actividad. Como indica la EUA (2011), la capacidad de atraer financiación adicional por la vía filantrópica está desigualmente distribuida entre universidades en Europa y las experiencias de *fundraising* presentan grados de desarrollo y madurez dispares. No obstante, a la vista de los casos existentes, se pone de manifiesto que a menudo la puesta en marcha de una estrategia de diversificación de las fuentes de ingresos con éxito requiere de inversiones iniciales más importantes de lo que en principio pudiera parecer, así como de un fuerte compromiso de los líderes de las universidades (rector y equipo de gobierno), una fuerte implicación del personal académico y una gestión profesionalizada de la comunicación y relación con los *stakeholders* internos y externos.

Por una parte, el desarrollo institucional necesario para que una estrategia de captación de fondos privados en la universidad funcione es un proceso difícil y costoso, cuyos

resultados tendrán lugar únicamente en el largo plazo, gracias a la generación de un círculo virtuoso *fundraising*-excelencia en el que, según Pérez-Esparrells y Torre (2012a), los fondos filantrópicos adicionales recaudados financiarían la mejora del desempeño, prestigio y reconocimiento de una universidad de cara a la sociedad, así como su mejor posicionamiento en los rankings internacionales, lo cual a su vez incrementaría sus posibilidades de captación de fondos privados. Por otra parte, son las universidades quienes deben apostar por una estrategia de captación de fondos, definiendo, en base a sus características y al contexto económico y social, bajo qué modelo⁶ iniciar dicha estrategia así como el momento de su puesta en marcha. No obstante, todos estos cambios requieren inversiones para las cuales, en muchos casos, las universidades necesitarán del apoyo del sector público y de un marco legal favorable (Ley de Mecenazgo, incentivos fiscales, etc.). De hecho, como incentivo, por un período de tiempo los fondos públicos podrían aumentar para aquellas universidades que incrementaran más los recursos privados de este tipo.

Si nos centramos en el caso español, existe un arduo trabajo por delante para llevar a cabo la tarea de generar una cultura de filantropía universitaria. Por un lado, no resulta fácil desarrollar una “cultura de pedir” en una institución tan tradicional como la universidad española; por otro, su capacidad de influencia en la generación de una “cultura de dar” en la sociedad es muy limitada, debiendo ser principalmente los gobiernos quienes la impulsen. Así, resulta crucial fortalecer el sistema de mecenazgo español, hoy en día caracterizado por el pobre tratamiento fiscal de las donaciones a las universidades (que no alcanza ni el 0,5% en las universidades más relevantes), tanto de aquellas realizadas por particulares como por empresas (por ejemplo, en el caso de las universidades europeas, según la EUA (2011), ascendía al 4,5%). En este sentido, nos encontramos ante un contexto con una opinión pública favorable a este cambio, como consecuencia del convencimiento de que la investigación es la clave para el cambio de modelo productivo del que tanto se habla. Así, varios países de nuestro entorno europeo (como Francia o Alemania) están procediendo a mejorar la fiscalidad de las donaciones con fines docentes e investigadores.

A pesar de la historia, tradición y características del contexto español, existan casos puntuales de universidades privadas españolas que presentan estrategias consolidadas de captación de fondos privados voluntarios. Entre las universidades privadas destacan por sus actividades de *fundraising* aquellas como la Universidad de Navarra y la IE University, que debido a su vinculación con sus respectivas Escuelas de Negocio, presentan una estrategia y estructura de atención a los *alumni* y a las actividades de *fundraising* muy desarrolladas. Las universidades públicas españolas, en general, no han diseñado estrategias de financiación en las que se incluyan programas específicos de *fundraising*. Sin embargo, el sector público universitario está tomando conciencia de la oportunidad que desarrollar un programa de este tipo supone para su desarrollo futuro, dando sus primeros pasos en el estudio de la mejor forma de abordar y, sobre todo, de poner en práctica esta herramienta. Entre otros ejemplos, podemos citar el caso de la Universidad Carlos III de Madrid, La Universidad Politécnica de Cataluña o la Universidad de Córdoba. La primera ha lanzado una campaña de captación de fondos entre

⁶ Una clasificación y descripción de los diferentes modelos de *fundraising* puede consultarse en (PÉREZ-ESPARRELLS y TORRE, 2012b).

antiguos alumnos, de los que ya se ha recibido alguna donación, y ha puesto en marcha la iniciativa "Amigos de la UC3M", dirigida a "antiguos alumnos y empresas", con la que también se pretende conseguir fondos. La Universidad Politécnica de Cataluña (Barcelona *Tech*) está buscando socios tecnológicos a través del Programa UPC21 con el propósito de aumentar sus resultados científicos, transferir sus resultados a la sociedad y liderar proyectos internacionales de excelencia. Finalmente, la Universidad de Córdoba diseñó en 2010 un Plan Estratégico de captación de recursos de la UCO cuyo horizonte temporal se fijó en 2014.

Desde el punto de vista de las universidades, es el momento de ser prudentes y tener en cuenta que la crisis económica que atraviesa España supone una importante dificultad para la captación de fondos filantrópicos, debiendo ser especialmente cuidadosas en el tipo de actividades de *fundraising* a implantar. Sin embargo, la situación económica del país representa también una oportunidad para la búsqueda de fuentes de financiación universitaria adicionales, ya que está incentivando una mayor predisposición y proactividad a la exploración de alternativas para garantizar el buen desempeño de las universidades españolas (Pérez Esparrells y Torre, 2012a).

En suma, podemos afirmar que la universidad pública española se encuentra ante una oportunidad para la implantación en un futuro cercano de un programa de captación de fondos privados filantrópicos, oportunidad generada gracias a la confluencia de diferentes factores: el *fundraising* en la universidad conformará un incentivo a la mejora en ámbitos tan importantes para su desarrollo institucional como la colaboración público-privada en I+D+i (en forma de convenios de colaboración y mecenazgo científico), la transferencia del conocimiento y la transparencia.

5. Reflexiones finales: propuestas de mejoras en la financiación

En este trabajo se ha realizado una revisión de los componentes de la financiación de las universidades públicas españolas para plantear estrategias que pueden ser útiles para afrontar la modernización de las universidades españolas y su sostenibilidad financiera a largo plazo para poder competir a nivel mundial. La financiación pública de las universidades ha crecido exponencialmente durante la década de 1990 y principios del siglo XXI; sin embargo, a raíz de la crisis económica su situación presenta numerosas sombras. La escasez de recursos económicos y financieros que están sufriendo algunas universidades en determinadas Comunidades Autónomas nos lleva a formular recetas y recomendaciones para los futuros modelos de financiación de las universidades públicas. Las bases de dichos modelos se deben asentar, sin duda, en los siguientes principios fundamentales: transparencia y eficiencia en la gestión y equidad en el acceso.

En cuanto a la transparencia, los gobiernos autonómicos en el uso de sus respectivas competencias educativas, deben establecer unos modelos de financiación claros y estables en el tiempo, que garanticen una seguridad económica a las universidades y les permitan realizar una planificación estratégica a medio y largo plazo. Unas universidades más autónomas financieramente hablando, gestionan mejor los fondos disponibles en el tiempo. En relación con la eficiencia, las Administraciones educativas autonómi-

cas deben implantar políticas universitarias que incentiven el uso de los recursos de la manera más eficiente, es decir, unos modelos de “reparto” que garanticen que una parte importante de la financiación básica se reparte en función de resultados (y no de acuerdos políticos o *inputs* existentes), de tal forma que se logre que las universidades se muevan por objetivos y, por tanto, mejoren sus resultados docentes y de I+D+i. En este contexto, las Administraciones Autonómicas podrían condicionar buena parte de los recursos financieros al cumplimiento de unos objetivos y las universidades mantendrían su autonomía de gestión. El acuerdo entre ambas instituciones debe fijar la especialización de cada universidad (de corte más docente o de investigación). De hecho, este tipo de política debe verse reflejada en contratos-programa (que si bien ya existen en algunas CCAA aún suponen una fuente menor de ingresos para las universidades, véase ARIAS, 2004).

En definitiva, se trata de cambiar el sistema actual de financiación pública de las universidades relativamente homogéneo en cuanto a origen de los fondos se refiere, para hacer frente a la competencia creciente en el sector de la educación universitaria a nivel mundial e incluso a la diversidad creciente que empieza a existir en algunas instituciones universitarias europeas de reconocido prestigio, y mantener unos niveles de financiación necesarios para el cambio de modelo productivo hacia un mayor valor añadido que necesita nuestro país y dado el efecto positivo que el sistema universitario tiene en la economía española.

En el ámbito de la financiación mediante los precios de matrícula, como ocurre en la mayoría de sistemas universitarios de los países del entorno mediterráneo europeo (Italia, Francia o Portugal) con fuerte tradición de financiación pública y precios públicos de matrícula relativamente reducidos, la clave está no en aumentar desproporcionadamente los mismos (especialmente en el grado), sino en establecer un buen sistema de fijación de precios, que tenga en cuenta el coste y la calidad del servicio, así como las prioridades de la universidad a la hora de ofrecer sus enseñanzas de grado y posgrado, y acompañar dicho sistema de un potente sistema de becas y ayudas al estudio.

Dado el reciente cambio en el sistema de fijación de precios públicos de matrícula en nuestro país, estableciéndose en función de un porcentaje sobre los costes de prestación del servicio, deben señalarse diversos aspectos: en primer lugar, existe una necesidad urgente de contar con una contabilidad de costes para conocer los costes sobre los que deben basarse los precios de matrícula (en realidad, una vez que los precios se fijan en función de los costes reales, los niveles de experimentalidad dejarían de tener sentido y tenderían a desaparecer); en segundo lugar, los incrementos de precios públicos deberían considerar distintas situaciones de renta de los individuos, para que no se generen sólo dos grupos de alumnos (los que pagan y los que no), dado el carácter heterogéneo del segundo grupo, como ha sucedido recientemente en Cataluña; en tercer lugar, dada la heterogeneidad de precios entre CCAA (Escardíbul *et al.*, 2013), mejor que sean las propias universidades las que fijen los precios de matrículas de enseñanzas oficiales de grado y posgrado en función de su coste, la calidad de los programas que ofrezcan o la dimensión social de los mismos o su importancia en relación con el entorno, teniendo en cuenta los intervalos de precios escogidos por las CCAA y un umbral de precio máximo establecido por la Administración Central para el conjun-

to del Estado; finalmente, debe mantenerse la existencia de un incremento en el coste de la repetición de matrícula, en especial a partir de la tercera y sucesivas matrículas.

Asimismo, en la fijación de precios pueden establecerse fórmulas alternativas, tales como el precio en dos partes (con derecho de acceso y parte variable en función de los créditos matriculados y de su coste, teniendo en consideración el esfuerzo académico) o fijar un umbral mínimo, a partir del cual se establece el precio público por crédito en función de su coste, como ocurre en el posgrado en la Comunidad de Madrid. Como también ocurre en algunas universidades, se pueden establecer precios diferenciados en algún tipo de estudios, por ejemplo, precios más bajos justificados por la dimensión social de los estudios (podrían establecerse por el propio Consejo Social) o por el interés para la CCAA, o por el contrario, precios más altos justificados por la elevada rentabilidad privada de los programas o su calificación de estudios de posgrado de excelencia.

Para mantener la equidad entendida como igualdad en el acceso a la educación universitaria, el cambio en el sistema de fijación de precios de matrícula debe ser complementado con un potente sistema de becas y ayudas al estudio, que incluya un sistema de préstamos garantizados por el Sector Público, centrado en las desigualdades de renta (y riqueza) existentes, de modo que ningún estudiante se quede fuera de la universidad por la financiación de sus estudios (costes directos e indirectos, así como el coste de oportunidad de mantenerse en el sistema universitario). Al respecto, el sistema de becas debe ser el tipo de ayuda predominante y debe mejorarse la eficiencia de gestión, así como su dotación, para que realmente permita a aquellos de menor renta afrontar los estudios universitarios consiguiendo la equidad personal y territorial de todos los usuarios del sistema público universitario.

En cuanto a otro tipo de financiación privada de las universidades públicas, éstas deben esforzarse para cambiar la estructura de sus presupuestos diversificando y potenciando sus fuentes de captación de ingresos de origen privado o *fundraising*. De las diferentes formas existentes, las fuentes de financiación complementarias que en la actualidad presentan un mayor potencial de desarrollo en la mayoría de las universidades públicas españolas, dado el contexto actual, parecen ser todas las relacionadas con la transferencia de conocimiento al tejido productivo y, sobre todo, la relación universidad-empresa-sociedad. Los momentos de crisis se plantean como una oportunidad para sentar las bases para vincular la universidad a la empresa, a su entorno y, sobre todo, a los *stakeholders* de su territorio (ayuntamientos, micropymes, etc.). De hecho, muchas de las iniciativas del programa Campus de Excelencia Internacional han puesto el énfasis en esta “simbiosis” en el territorio, atrayendo y mejorando las relaciones con otras instituciones no sólo privadas sino también públicas para crear sinergias y a través de estos cauces conseguir nueva captación de fondos. Sin duda, en esta línea, las universidades politécnicas españolas, por su orientación, esta posicionadas en una mejor situación de partida, pero el resto de universidades españolas que así lo consideren oportuno, pueden ir preparando este cambio e incluyendo estas estrategias en sus planes de futuro. Asimismo, los fondos filantrópicos que reciben nuestras universidades públicas son aún anecdóticos. Es necesario empezar a fomentar una cultura de pedir y de dar entre nuestras universidades públicas, a semejanza de las experiencias de otras universidades públicas europeas. Aunque hoy es una fuente de

financiación todavía exigua, resulta una fuente de financiación privada con enormes posibilidad de futuro, dado el carácter solidario de la sociedad española (demostrado ya en determinadas ocasiones o acontecimientos). Ahora bien, es preciso un marco jurídico que favorezca este tipo de actuaciones entre los potenciales donantes.

En definitiva, hay que sentar las bases con la financiación universitaria como instrumento de cambio para que las universidades públicas españolas sean capaces de competir en el panorama internacional en el medio y largo plazo, imitando a las viejas universidades europeas, que se están reinventando para obtener mayores fuentes de financiación y hacer frente a la creciente competencia de las universidades a nivel global y dar respuesta a las nuevas misiones que les han sido asignadas; pero también a las economías emergentes, que están invirtiendo fuertemente en educación superior. Al mismo tiempo, hay que conseguir cambios en las universidades públicas españolas, que no pueden quedarse atrás en el proceso de modernización iniciado en las universidades europeas, y deben sumarse a esta tendencia internacional de diversificación de los recursos, para lo cual será necesario un sistema de gobierno y gobernanza más flexible y unas instituciones más “resilientes”.

BIBLIOGRAFÍA

AEVAL (2009). *Evaluación del Sistema General de Becas Educativas*. Madrid: Agencia de Evaluación y Calidad.

ARIAS, A. (2004). *El régimen económico y financiero de las Universidades Públicas 2ª ed.* Salamanca: Oficina de Cooperación Universitaria.

CESIFO (2011). Tuition Fees in Europe 2010/2011. *CESifo-DICE Report*, número 9(1), 53-55.

ESCARDÍBUL, J. O. y OROVAL, E. (2011). Análisis del sistema actual de precios públicos y ayudas al estudio en la universidad española y de su previsible evolución. En: *Lecturas sobre Economía de la Educación*. Madrid: Ministerio de Educación (pp. 61-77).

ESCARDÍBUL, J. O., MORALES, S., PÉREZ ESPARRELLS, C. y DE LA TORRE, E. (2013). Un análisis de los precios de matrícula en las enseñanzas universitarias por Comunidades Autónomas (1992-2012). Comunicación presentada a las XXII Jornadas de la Asociación de Economía de la Educación. A Coruña, 4-5 de julio de 2013.

EUA (2011). *Financially Sustainable Universities II, European universities diversifying income streams*, Bruselas: European University Association. Disponible en [http://www.eua.be/Pubs/Financially Sustainable Universities II.pdf](http://www.eua.be/Pubs/Financially_Sustainable_Universities_II.pdf).

EURYDICE (2011). *La modernización de la educación superior en Europa: financiación y dimensión social*. Madrid: Ministerio de Educación Cultura y Deporte.

HERNÁNDEZ ARMENTEROS, J., MORENO, D., PÉREZ, J. A. y SÁNCHEZ, J. (2011). La financiación como instrumento de mejora de la eficacia de las universidades. Un enfoque regional. En: *Lecturas sobre Economía de la Educación*. Madrid: Ministerio de Educación (pp. 95-125).

MECD (2013). *Datos y cifras del sistema universitario 2012-2013*. Madrid: Ministerio de Educación Cultura y Deporte.

ORTEGA, V., PÉREZ ESPARRELLS, C. y MORALES, S. (2009). *El sistema de precios públicos de matrícula universitaria y las becas y ayudas al estudio*. Madrid: Consejo Social de la Universidad Politécnica de Madrid.

PASTOR, J. M. y PERAITA, C. (2012). *La Contribución socioeconómica del sistema universitario español*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

PÉREZ ESPARRELLS, C. (2004). La educación universitaria en España: el vínculo entre financiación y calidad. *Revista de Educación*, número 335, 305-316.

PÉREZ ESPARRELLS, C. y VAQUERO, A. (2011). Hacia un nuevo modelo de financiación universitaria en Europa. En *Lecturas sobre Economía de la Educación*. Madrid: Ministerio de Educación (pp. 29-54).

PÉREZ ESPARRELLS, C. y TORRE, E. M. (2012a). El fundraising como una herramienta complementaria de financiación pública de las universidades españolas. *Investigaciones de Economía de la Educación*, número 7, 867-888.

PÉREZ ESPARRELLS, C. y TORRE, E. M. (2012b). The challenge of fundraising in Universities in Europe. *International Journal of Higher Education*, número 1(2), 55-66. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.5430/ijhe.v1n2p55>.

PÉREZ ESPARRELLS, C. y TORRE, E. M. (2013). Fundraising in European Higher Education Institutions. En Karlsen, J.E. and Pritchard, R.M.O. (eds). *Resilient Universities: Confronting Challenges in a Changing World*. Bern: Peter Lang.