

---

# 2

**Análisis económico  
del sistema  
universitario  
español**





## Introducción

Este segundo capítulo del *Informe CYD 2009* se dedica a analizar la situación financiera y económica de las universidades españolas, comparándolas con las de los países más desarrollados y también desde la perspectiva de las diferentes instituciones universitarias. Así, en primer término, se realiza un análisis comparativo de la situación de las universidades españolas con la de las universidades de los países miembros del G-8, incluyendo también información relativa al conjunto de países de la OCDE y de la Unión Europea a 19 países<sup>1</sup>. Dicha comparación se realiza a partir de los resultados de la publicación *Education at a Glance 2009* de la OCDE, con datos referidos al año 2006. La coexistencia de diversos modelos de financiación de la educación superior convierte a esta comparación en un procedimiento esencial para comprender la diversidad de situaciones, económicas y académicas, en las que se encuentran las distintas universidades del mundo. En segundo término, se analiza la situación financiera de las universidades públicas presenciales españolas, utilizando para este fin diversos indicadores obtenidos de la publicación *La universidad española en cifras 2008*, editada por la CRUE y referida al curso académico 2006-2007. A diferencia del capítulo segundo del *Informe CYD 2008* en el que el análisis se realizó a nivel de

las diferentes comunidades autónomas, en esta ocasión se pone el acento en las instituciones de educación superior.

De igual forma, el segundo objetivo de este capítulo es analizar la evolución del impacto económico del sistema universitario público español en la actividad económica y en el empleo para el conjunto de la economía. Este análisis empieza por considerar a la universidad como un agente económico poseedor de un presupuesto y ejecutor de gasto, de manera que la actividad de la propia institución y los colectivos que la forman (alumnos, profesores y personal administrativo y de servicios) tiene un impacto que se transmite al resto de la economía a través de las relaciones intersectoriales. La evolución del impacto económico del sistema universitario se analiza para el periodo comprendido entre los cursos académicos 1998-1999 y 2006-2007, en intervalos de dos años en función de la información estadística disponible.

La información contenida en este capítulo se complementa con cinco recuadros. En el primero de ellos, Néstor Duch analiza la distribución geográfica de los precios públicos universitarios en España en primera matrícula a partir de los datos publicados por el Ministerio de Educación. Este análisis se lleva a cabo atendiendo

tanto al grado de experimentalidad como a los diferentes niveles de enseñanza en el curso académico 2009-2010. El segundo recuadro, también realizado por Néstor Duch, analiza las diferencias internacionales en la financiación de la educación superior. En dicho recuadro se ofrece un panorama de los mecanismos de financiación más extendidos entre los países de la OCDE, con la intención de situar a España entre ellos y comparar los esfuerzos que los agentes públicos y privados de nuestro país realizan en relación a la educación superior. Un tercer recuadro de Néstor Duch justifica la necesidad de contar con mejores instrumentos estadísticos para analizar el sector de la educación superior en España. Para ello, la elaboración de una cuenta satélite específica sería de gran utilidad, en la medida en que permitiría profundizar en el conocimiento de los vínculos directos e indirectos que la educación superior tiene con el resto de la sociedad, desde el punto de vista productivo, tecnológico y también social.

En el cuarto recuadro, Pierre Richard explica los cambios recientes en el modelo de financiación del sistema universitario en Francia. La reforma se deriva, tal y como explica el autor, de dos *shocks* que han impactado profundamente el sector de la educación superior en Francia. En primer

1. En ambos casos, las medias se calculan sin ponderación. La UE-19 está formada por los 19 países de la OCDE que son miembros de la Unión Europea: Austria, Bélgica, República Checa, Dinamarca,

Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Italia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Eslovaquia, España, Suecia y el Reino Unido.

lugar, la estrategia de Lisboa y el modelo de educación superior sustentado en la investigación y la creación de conocimiento que promueve pone en evidencia la incompatibilidad de las preferencias francesas hacia un modelo basado en la reproducción de conocimientos. En segundo

lugar, la aparición de algunos *rankings* universitarios internacionales, y en particular el de Shanghai, que revelaron una situación muy poco favorable para las universidades francesas, al menos en comparación con las potencias mundiales en educación superior. El último recuadro, a cargo de

José-Ginés Mora, explica los modelos de financiación de Dinamarca y los Países Bajos. En opinión del autor, respetar y promover la autonomía de las universidades a la vez que la sociedad mantiene un control adecuado sobre el sistema universitario que garantice a los ciudadanos un buen

servicio es factible mediante el uso de dos instrumentos: un buen modelo de financiación y una agencia de calidad que actúe con seriedad e independencia.

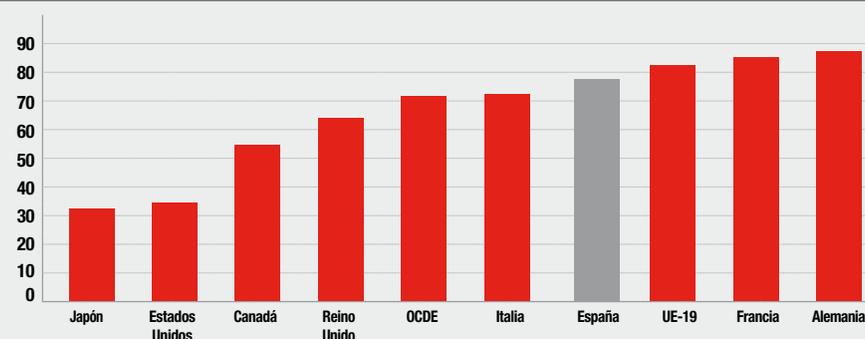
## 2.1 La financiación y el gasto en educación superior en España: comparativa internacional

Durante el año 2006, el gasto total (público y privado) en educación superior en España fue del 1,1% del PIB. En relación al año 2005, esta proporción se mantuvo constante, pero al compararla con países vecinos, sólo es superior al porcentaje que gastó Italia: 0,9% del PIB. De forma similar a lo registrado en años anteriores, España siguió ubicándose muy por debajo de la media de la OCDE (1,5%). Por otra parte, si se toma en cuenta el gasto anual per capita en educación superior, expresado en PPP<sup>2</sup>, durante el año 2006 España gastó 11.087 dólares americanos por alumno, cifra que únicamente sobrepasa a la correspondiente a Italia (8.725 US\$) y a Portugal (9.724 US\$). El valor correspondiente a España se sitúa muy cerca del de Irlanda (11.832 US\$) y Francia (11.588 US\$), pero por debajo de la media de la OCDE (12.336 US\$), y muy lejos de países como Estados Unidos (25.1069 US\$), Suiza (22.230 US\$) y Suecia (16.991 US\$).

Ahora bien, al comparar a España con otros países desarrollados en términos de la participación pública en la financiación de la educación superior, puede afirmarse, en primer lugar, que la mencionada participación en España se situó en un nivel inferior al de la mayoría de los países de la UE-19, a excepción de Holanda, Hungría, Italia, Polonia, Portugal y Reino Unido.

2. Paridad de poder de compra (PPP, por sus iniciales en inglés). Este es un indicador económico que permite comparar de una manera realista el nivel de vida entre distintos países, atendiendo al producto

**Gráfico 1. Comparación de la financiación pública de la educación superior entre España y los países del G-8, la OCDE y la UE-19 (en porcentaje del total). Año 2006**



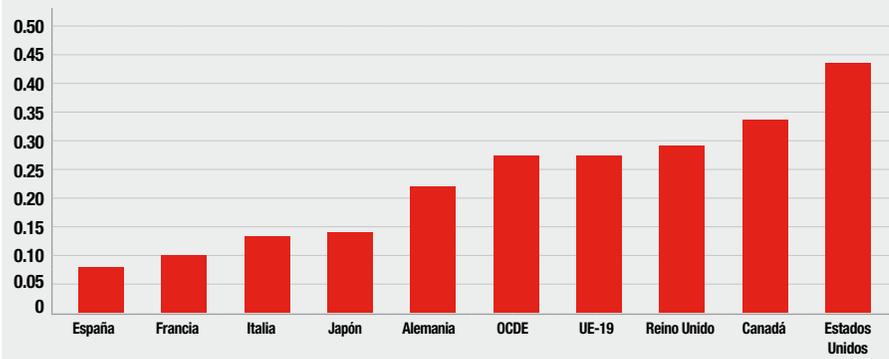
**Nota:** No se dispone de información para Rusia.  
**Fuente:** *Education at a Glance 2009*, OCDE.

Al mismo tiempo, esta participación en España fue superior a la de otros países desarrollados no miembros de la UE como Japón, Estados Unidos y Canadá (gráfico 1). En segundo lugar, si se compara por grupos de países, se encuentra que para el conjunto de países de la OCDE, la participación del sector público en la financiación de la educación superior registró una media del 72,6% en el año 2006, mientras que la registrada para el caso de España fue del 78,2%, porcentaje ligeramente inferior a la media de los países de la UE- 19 (81,1%).

En España el gasto público correspondiente al ejercicio del año 2006 dirigido a ayudas a los estudiantes fue del 0,08% del PIB, ubicándose en el mismo nivel del año 2005. Este porcentaje es notablemente inferior al registrado en los países de la OCDE, cuya media fue del 0,27%, y al de países como Canadá (0,32%) o Estados Unidos (0,44%) (véase gráfico 2). Asimismo, el porcentaje del gasto público en la enseñanza superior dirigido a ayudas al estudio (becas y préstamos) fue del 7,9% en España, registrando una ligera reducción con respecto al año 2005, y continúa ubicándose muy lejos de la media de la OCDE, que en el 2006 fue del 19,1%.

interior bruto per capita en términos del coste de vida en cada país. Los datos de este indicador se expresan en dólares americanos.

**Gráfico 2. Comparación de las ayudas financieras a estudiantes entre España, los países del G-8, la OCDE y la UE-19 (en porcentaje del PIB). Año 2006**



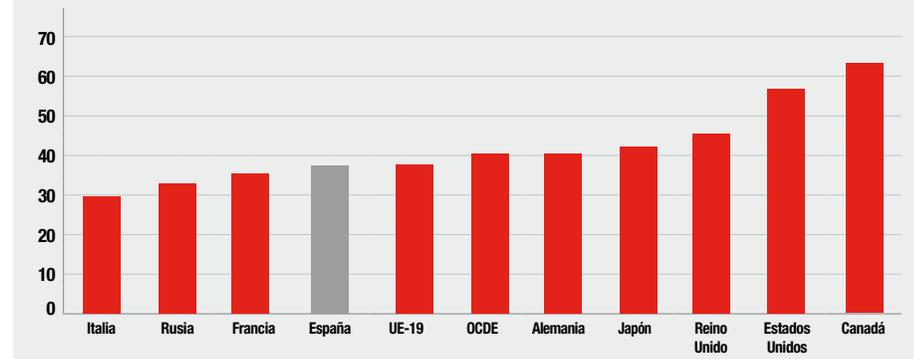
Nota: No se dispone de información para Rusia.  
Fuente: *Education at a Glance 2009*, OCDE.

**El patrón español de financiación de la educación universitaria dedica mayores recursos a financiar la matrícula, mientras que el porcentaje de alumnos que recibe becas y préstamos de origen público es reducido.**

España, junto con Francia e Italia, cuenta con un modelo de financiación de la educación universitaria que se sustenta con unas moderadas tasas de matrícula. Sin embargo, muchos estudiantes universitarios afrontan un alto coste de oportunidad frente al mercado de trabajo, dada la baja proporción de becas y préstamos públicos de este

modelo. Según datos de la OCDE, en España el 33,9% del alumnado universitario se benefició de algún tipo de beca o préstamo público, y la tasa de matrícula media se situó alrededor de los 800 dólares (640 euros) anuales. El modelo español es un punto intermedio entre el sistema nórdico, en el que no se cobran tasas de matrículas, y el de países como Australia, Japón o los Estados Unidos, en donde las tasas de matrícula de las universidades públicas superan en promedio los cuatro mil dólares americanos por año. En todos estos casos, salvo Japón, la proporción de estudiantes que se beneficiaron de ayudas públicas al estudio superó a la española.

**Gráfico 3. Comparación del gasto por alumno respecto al PIB per cápita entre España, los países del G-8, la OCDE y la UE-19 (en porcentaje). Año 2006**



Nota: No se dispone de información para Rusia.  
Fuente: *Education at a Glance 2009*, OCDE.

**En España, el gasto público por alumno en educación superior en relación al PIB per cápita se ubica en el mismo nivel de la media de la UE-19 y muy cerca de la media de los países de la OCDE.**

De acuerdo con *Education at a Glance 2009* de la OCDE, el gasto por alumno en educación superior respecto al PIB per cápita<sup>3</sup> se situó en el 38%, esto es, un punto porcentual por encima respecto al año anterior, lo que ubica a España en el mismo nivel de la media de la UE-19. Al mismo tiempo, la sitúa solo dos puntos porcentuales por debajo de la media de

los países de la OCDE (40%), pero lejos de las cifras que se registran en Estados Unidos (57%) y Canadá (62%) (gráfico 3). En relación con nuestros vecinos más próximos, en el año 2006, en este indicador, España sólo superó a Italia y Francia.

3. Este indicador está ajustado por el nivel de riqueza para obtener comparaciones más precisas y más cercanas a la realidad de cada país.

## 2.2 Análisis financiero de las universidades públicas españolas

En este apartado se presentan algunos indicadores económico-financieros de las universidades públicas presenciales españolas. Dado que el presupuesto es el principal instrumento de asignación y gestión de los recursos, debe permitir construir indicadores a partir de los cuales se pueda mejorar la gestión de las instituciones de educación superior, fortaleciendo su viabilidad económico-financiera. La fuente de información utilizada es la publicación de la CRUE *La universidad española en cifras 2008*. Como ya se ha comentado, a diferencia del capítulo 2 del *Informe CYD* del año anterior en el que se realizó un análisis por comunidades autónomas, en esta ocasión se examinan las instituciones de educación superior. En primer lugar, se analiza la estructura de los ingresos. En segundo lugar, se estudian las principales partidas de gastos. Por último, se mira el saldo presupuestario y se establecen algunos criterios para aproximar la eficiencia de las universidades públicas presenciales en España.

Antes de presentar el análisis conviene mencionar algunos aspectos metodológicos. En primer lugar, el análisis aquí presentado se ha llevado a cabo con los datos procedentes de la

publicación *La universidad española en cifras 2008* realizada por la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) y correspondientes al ejercicio presupuestario del año 2006 (curso académico 2006-07). Aunque los dos últimos informes de la CRUE han incluido estadísticas para las universidades privadas, subsisten diferencias en cuanto a la recopilación de la información presupuestaria entre públicas y privadas, en tal sentido, el análisis solo hace referencia a las universidades públicas. En segundo lugar, el análisis se refiere exclusivamente a las universidades públicas que imparten enseñanza presencial y reglada, de esta forma, quedan excluidas del análisis la Universidad Nacional de Educación a Distancia, la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y la Universidad Internacional de Andalucía.

### Ingresos<sup>4</sup>

De forma agregada, los ingresos totales del sistema universitario público español en el año 2006 alcanzaron los 8.443,8 millones de euros, cifra casi un 6% superior a la correspondiente al año 2004. La financiación neta, una vez descontado el remanente de tesorería de ejercicios

anteriores y que en el año 2006 ascendió al 0,89% de los ingresos totales, alcanzó los 8.369 millones de euros. En los datos referidos al curso 2006-2007, sólo tres universidades registraron remanente de tesorería: la Universitat de les Illes Balears y la Universidad del País Vasco, con un remanente positivo, y la Universitat Politècnica de Catalunya, con cifras negativas. En las demás universidades, la financiación neta equivalió a los ingresos obtenidos durante el ejercicio<sup>5</sup>. Las transferencias corrientes constituyeron la mayor parte de los ingresos de las universidades públicas. Dichas transferencias fueron fundamentalmente de origen público y procedían en su mayoría de los gobiernos autonómicos. Les siguieron las tasas y precios públicos, y las transferencias de capital.

Uno de los métodos adoptados de forma habitual para evaluar la suficiencia financiera es calcular la proporción que representa la financiación neta respecto al PIB. Con la aplicación de este indicador, puede afirmarse que las tres universidades que poseen una mayor proporción de ingresos netos respecto al PIB de la provincia donde se ubican son la Universidad de Castilla-La Mancha, la de Salamanca y la de

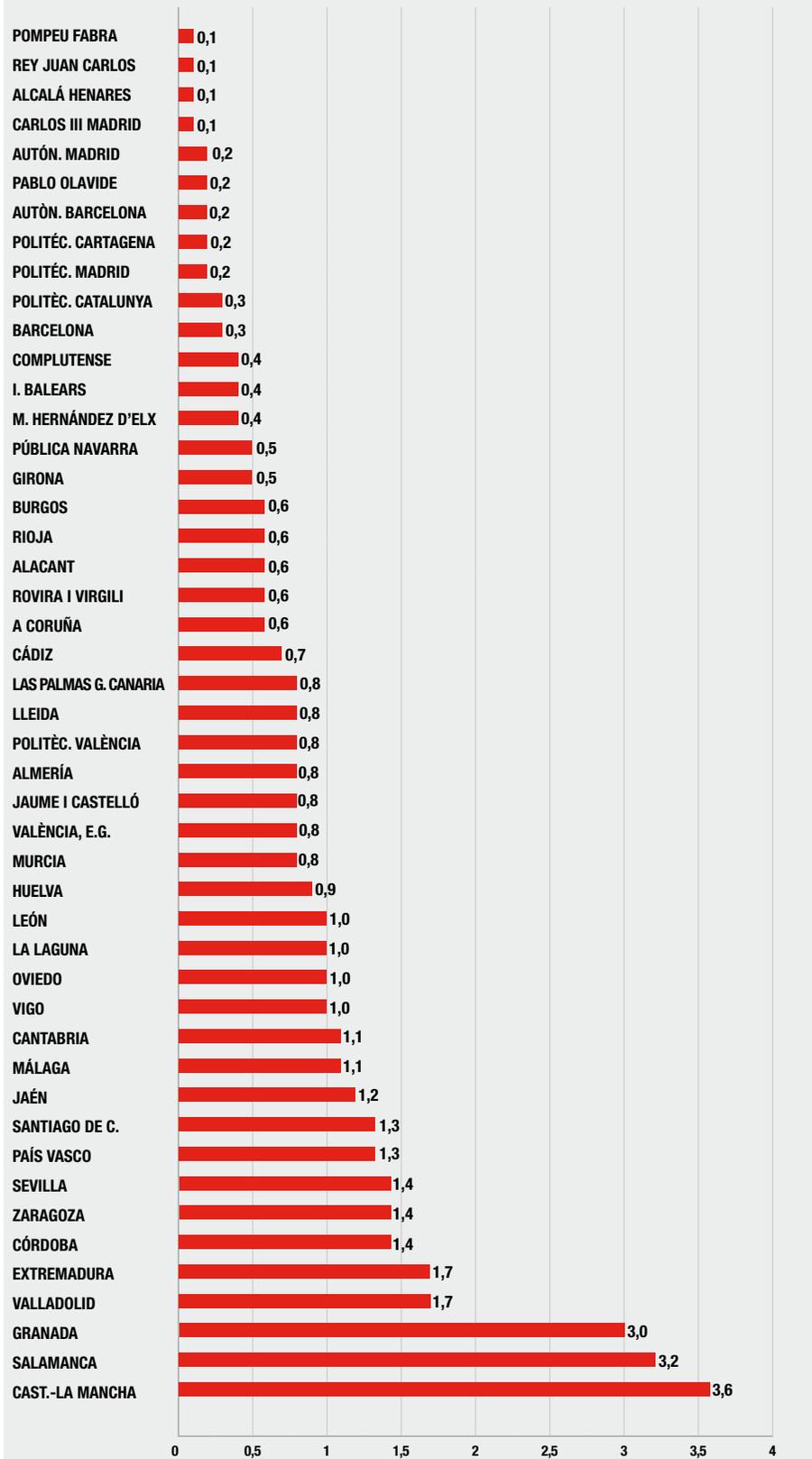
4. La explicación de los términos financieros que se utilizan en este capítulo se puede encontrar en Hernández Armenteros, J. (Dir). *La universidad española en cifras 2008*, CRUE.

5. La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), define el Remanente de Tesorería

como: "la magnitud que se obtiene por la diferencia entre los derechos reconocidos netos pendientes de cobro a corto plazo, los fondos líquidos o disponibles y las obligaciones ciertas reconocidas netas y pendientes de pago a corto plazo. Los derechos y obligaciones anteriormente indicados

podrán tener su origen tanto en operaciones presupuestarias como no presupuestarias". El Remanente de Tesorería es el equivalente, en el ámbito de las administraciones públicas, al Fondo de Maniobra en el ámbito empresarial.

Gráfico 4. Índice de suficiencia financiera: financiación neta/VAB provincial (en porcentaje).  
Curso académico 2006/2007



Fuente: CRUE y elaboración propia

Granada. En contraste, las universidades Pompeu Fabra, Rey Juan Carlos y Alcalá de Henares, han registrado el menor nivel de suficiencia financiera (gráfico 4). En promedio, la financiación neta de las universidades públicas fue equivalente al 0,83% del PIB en el año 2006.

Un procedimiento alternativo que refleja de mejor manera el esfuerzo financiero de las universidades consiste en relacionar la financiación neta por alumno con el VAB per cápita<sup>6</sup>. Por esta vía, se controlan las diferencias en el número de matriculados y en el nivel de riqueza de los diferentes territorios (gráfico 5). En efecto, se destaca que las universidades de Córdoba (74,3%) y Miguel Hernández d'Elx (73,7%) presentan el mayor nivel de esfuerzo financiero. Por el contrario, las universidades Rey Juan Carlos (26,3%), Burgos (29%) y La Rioja (30,9%) muestran el menor esfuerzo financiero.

**Sólo en un pequeño grupo de universidades se observa una relación directa entre riqueza de la provincia y financiación neta por alumno.**

Sólo en el caso de un pequeño grupo de universidades se da una relación directa entre el nivel de riqueza por habitante de la provincia y la financiación neta por alumno. En este conjunto de instituciones se encuentran las universidades de Zaragoza, Lleida, Pompeu Fabra y la Politécnica de Catalunya (véase cuadro

1). En contraste, un nutrido grupo de universidades pertenecientes a provincias con un VAB per cápita superior a la media nacional, tienen un relativamente bajo nivel de financiación neta por alumno. En esta circunstancia encontramos a las universidades de Valladolid, Jaime I de Castelló, La Rioja, Illes Balears, Burgos, Rovira i Virgili, Barcelona, Autònoma de Barcelona, Girona, País Vasco, Pública de Navarra, Rey Juan Carlos, Complutense de Madrid, Alcalá de Henares, Autònoma de Madrid, Carlos III de Madrid y Politécnica de Madrid.

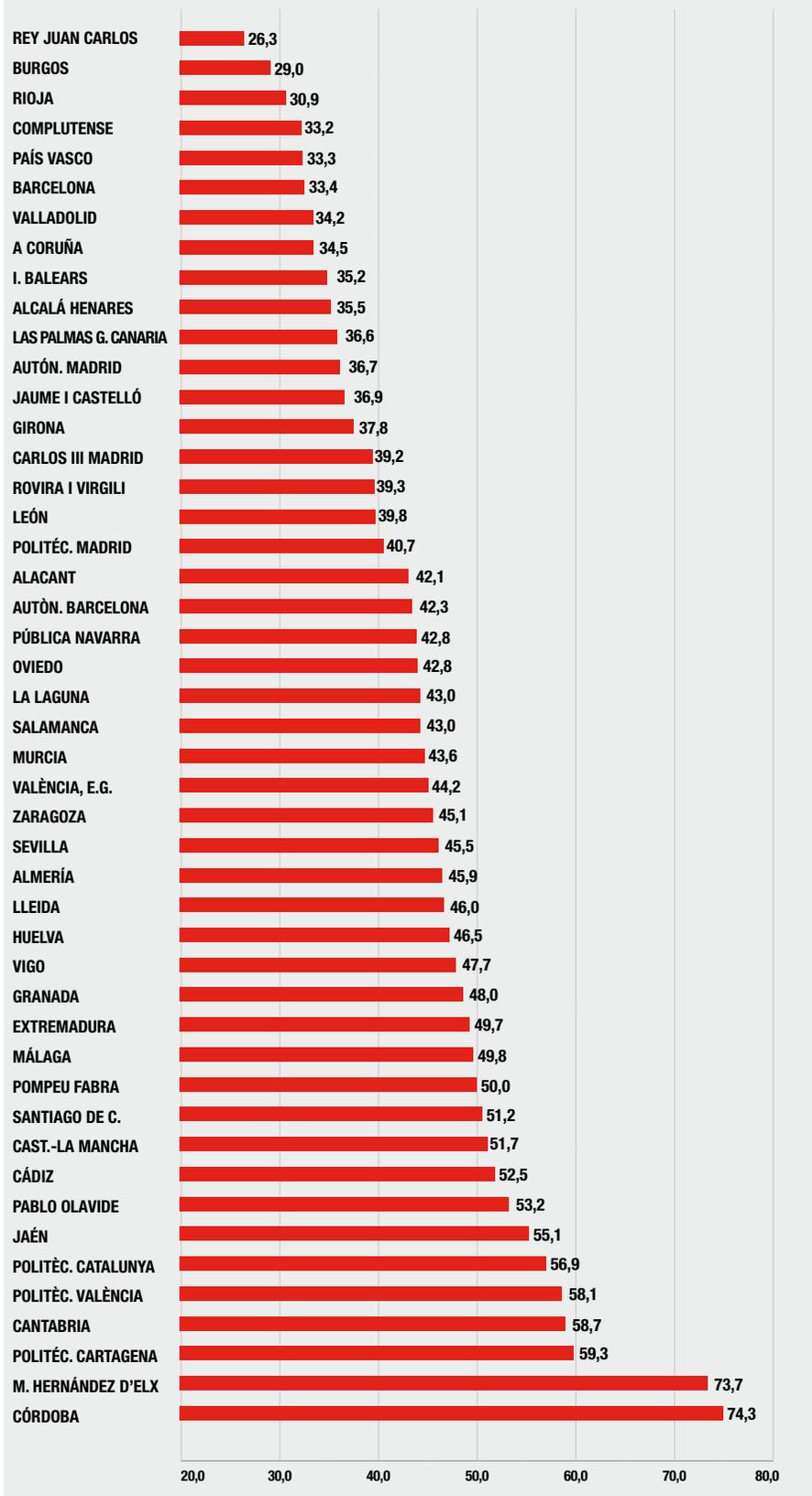
Para continuar profundizando en el análisis del esfuerzo financiero que realizan las universidades, un siguiente paso consiste en examinar las fuentes de los ingresos según el origen de los recursos (propios o ajenos). En efecto, como se puso de manifiesto en el Informe CYD 2008, durante el año 2006 el 18,5% de los ingresos correspondió a recursos propios<sup>7</sup>, mientras que los recursos ajenos representaron el 81,5%. Las universidades con mayor proporción de ingresos provenientes de fuentes propias fueron la de Alcalá de Henares (26,1%), la de Cantabria (24,8%), la de Barcelona (24,8%) y la Autònoma de Barcelona (23,7%). Por el contrario, las universidades que menos participaron con recursos propios en su financiación neta fueron la Miguel Hernández d'Elx (10%), la de Las Palmas de Gran Canaria (13%) y la de La Laguna (14%).

6. Aquí en lugar de PIB per cápita se incorpora el valor añadido bruto (VAB) per cápita de la provincia donde se ubica cada universidad. Sin pérdida de consistencia en el análisis, para el caso de aquellas

provincias que cuentan en su territorio con más de una universidad se toma el mismo valor del VAB.  
7. Los recursos propios se refieren a los capítulos 3 (tasas, precios públicos y otros), 5 (ingresos

patrimoniales), 6 (enajenación de inversiones reales) y 8 (activos financieros), excluido el art. 87 de las partidas de ingresos de los presupuestos universitarios. Por su parte, los recursos ajenos se definen

como la suma de los capítulos 4 (transferencias corrientes), 7 (transferencias de capital) y 9 (pasivos financieros).

**Gráfico 5. Índice de esfuerzo financiero: financiación neta por alumno/VAB per cápita provincial (en porcentaje). Curso académico 2006/2007**

Fuente: CRUE y elaboración propia

8. Los recursos públicos se definen como la suma de los capítulos 4 (transferencias corrientes) y 7 (transferencias de capital) de las partidas de ingresos de los presupuestos universitarios, con la excepción de los

artículos 47, 48, 77 y 78, que se atribuyen a recursos privados. Estos últimos se refieren a los capítulos 3 (tasas, precios públicos y otros ingresos) y 9 (pasivos financieros), excluyendo los artículos 321.02 y 312.03

**Cuadro 1. Esfuerzo financiero de las universidades, curso académico 2006/2007**

		Primer y segundo ciclo	
		> media	< media
VAB	> media	Zaragoza, Lleida, Pompeu Fabra, Politècnica de Catalunya.	Valladolid, Jaume I de Castelló, La Rioja, Illes Balears, Burgos, Rovira i Virgili, Barcelona, Autònoma de Barcelona, Girona, País Vasco, Pública de Navarra, Rey Juan Carlos, Complutense de Madrid, Alcalá de Henares, Autònoma de Madrid, Carlos III de Madrid, Politècnica de Madrid.
	< media	Jaén, Extremadura, Córdoba, Granada, Castilla-La Mancha, Cádiz, Sevilla, Pablo Olavide, Málaga, Huelva, Vigo, Politècnica de Cartagena, Miguel Hernández d'Elx, Santiago de Compostela, Almería, Politècnica de València, Cantabria.	Salamanca, Murcia, La Laguna, Alacant, A Coruña, León, Oviedo, València (Estudi General), Las Palmas de Gran Canaria.

Fuente: CRUE y elaboración propia

La principal fuente de ingresos de las universidades fueron los recursos públicos<sup>8</sup>, que representaron en promedio para el conjunto de universidades el 79,7% de la financiación neta en 2006. Las instituciones que sustentaron en mayor medida su financiación neta con recursos públicos fueron las universidades de Las Palmas de Gran Canaria, de La Laguna y la de Cádiz con un porcentaje de recursos públicos del 88%. Por su parte, los recursos privados participaron en promedio con el 19,3% de la financiación neta de las universidades. Las universidades que mayor porcentaje obtuvieron de financiación mediante recursos privados fueron la Politècnica de Catalunya (36%), la Autònoma de Barcelona y la Universidad de León (ambas con un 28%) y la de Girona (27%).

La existencia de notables diferencias en el número de alumnos matriculados entre las universidades obliga a construir un indicador más adecuado para aproximar el esfuerzo financiero realizado por las universidades. A tal efecto, el volumen de transferencias corrientes<sup>9</sup> públicas por alumno matriculado, al no incluir las transferencias de capital, constituye un indicador que no presenta las irregularidades que se podrían presentar en el caso de haber considerado el total de

transferencias. Como puede observarse en el gráfico 6, las transferencias corrientes por estudiante matriculado realizadas desde las respectivas administraciones hacia las distintas universidades alcanzaron los mayores valores en la Universidad Pública de Navarra, en la Politècnica de València y en la Universitat Miguel Hernández d'Elx. En cambio, tales transferencias registraron los menores niveles en las universidades de León, Extremadura y A Coruña.

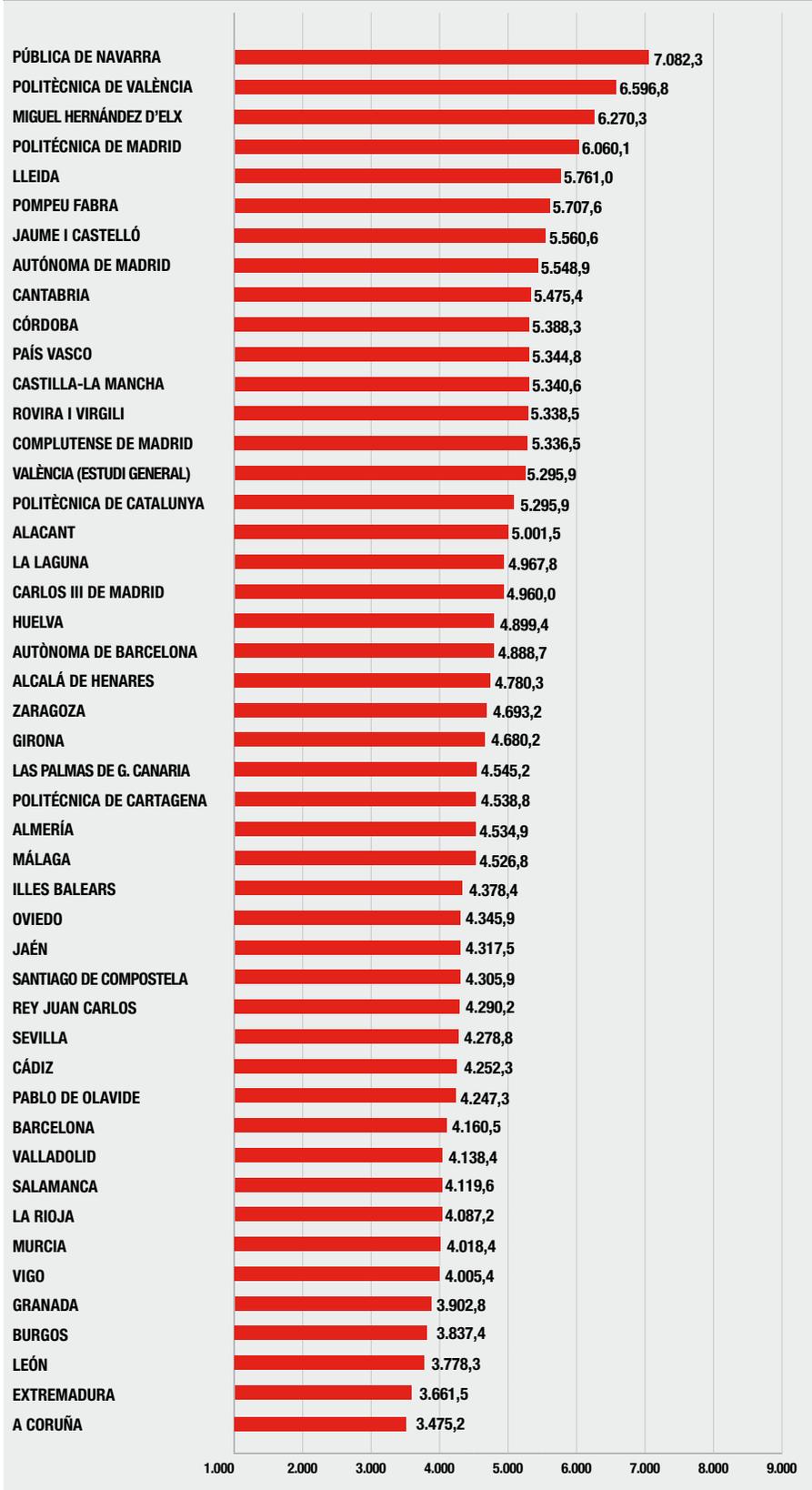
#### Las universidades localizadas en provincias de mayor renta per cápita recibieron mayores transferencias de recursos.

Al analizar de forma conjunta el valor añadido bruto (VAB) per cápita de la provincia donde se localiza la universidad y las transferencias corrientes por alumno, se constata la existencia de una alta correlación entre estas dos variables (gráfico 7). En general, universidades de provincias relativamente más ricas recibieron un nivel mayor de transferencias por alumno. No obstante, un conjunto de universidades contradicen esta tendencia, es decir, universidades pertenecientes a provincias relativamente más ricas que recibieron un volumen de transferencias corrientes por alumno menor a la media: destacan

que se incluyen en los recursos públicos. Los capítulos restantes del presupuesto de ingresos (5, 6 y 8) constituyen los recursos patrimoniales, pero su peso en el total suma apenas el 1% del total de ingresos.

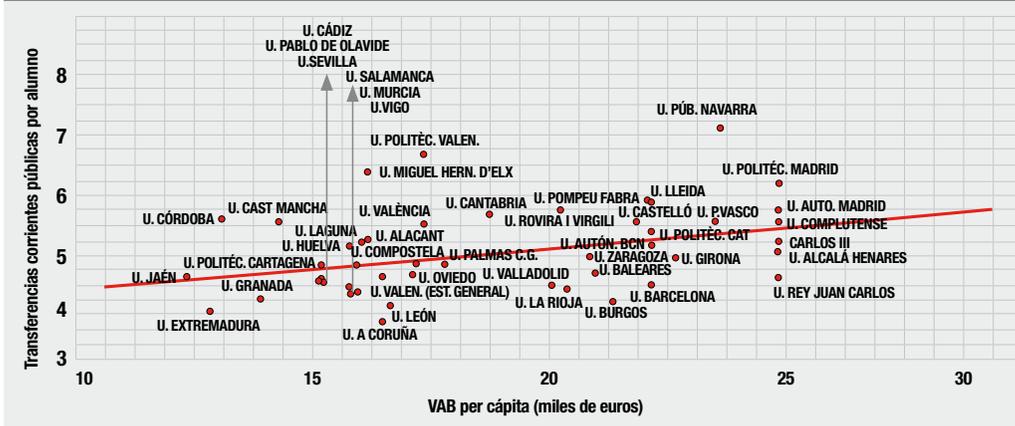
9. Capítulo 4 del presupuesto.

Gráfico 6. Transferencias corrientes públicas por alumno (en euros), 2006



Fuente: CRUE y elaboración propia

Gráfico 7. VAB per cápita provincial y transferencias corrientes por alumno (en miles de euros). Curso académico 2006/2007



Fuente: CRUE y elaboración propia.

las universidades de Valladolid, La Rioja, Zaragoza, Illes Balears, Burgos, Barcelona, Girona, Rey Juan Carlos y Alcalá de Henares.

En contraste, también existe un grupo de universidades que recibieron mayores transferencias corrientes por alumno que el que les correspondía por su nivel de renta per cápita. En esta situación se encuentran las universidades de Córdoba, Castilla-La Mancha, Huelva, La Laguna, Alacant, Miguel Hernández d'Elx, València (Estudi General), Politécnica de València y Cantabria.

**Por lo general, los precios públicos pagados por alumno fueron mayores en las provincias más ricas. Igualmente, siguieron teniendo lugar importantes diferencias en los ingresos obtenidos por las universidades a través de los precios públicos.**

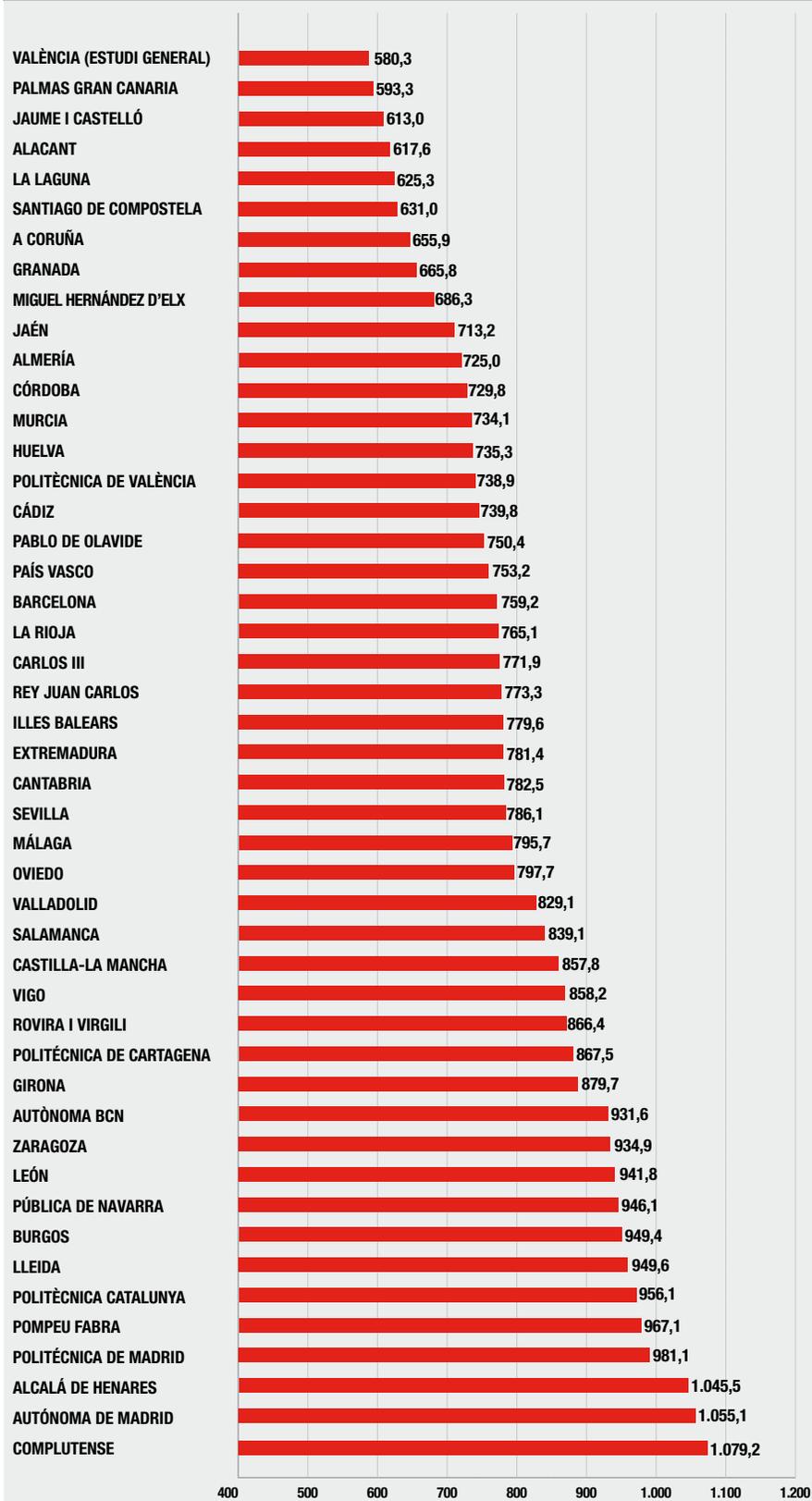
Después de las transferencias corrientes, la segunda fuente de recursos de las universidades públicas correspondió a los derechos de matrícula, tasas y precios públicos, que fueron pagados directamente por el usuario o compensados por el Ministerio de Educación. Una vez descontados los derechos compensados, el resto de los ingresos agrupados en el capítulo 3 de los presupuestos de ingresos de las universidades públicas constituye un indicador de la participación de los usuarios en la financiación

de los servicios que reciben. Como se indicó en el Informe CYD 2008, los ingresos que las universidades recibieron del pago directamente realizado por el propio usuario constituyeron, en promedio, el 17% de los ingresos corrientes totales durante el año 2006.

El precio público pagado por alumno es un indicador que permite analizar la participación de los alumnos y sus familias en la financiación de la educación superior (gráfico 8). En el 2006, las cuatro universidades donde se registró el mayor esfuerzo financiero de los usuarios del sistema universitario pertenecían a la Comunidad de Madrid: Complutense, Autónoma de Madrid, Alcalá de Henares y Politécnica de Madrid. Los siguientes puestos, en términos de esfuerzo financiero de los usuarios, fueron ocupados por tres universidades de Cataluña, a saber, Pompeu Fabra, Politécnica de Catalunya y de Lleida.

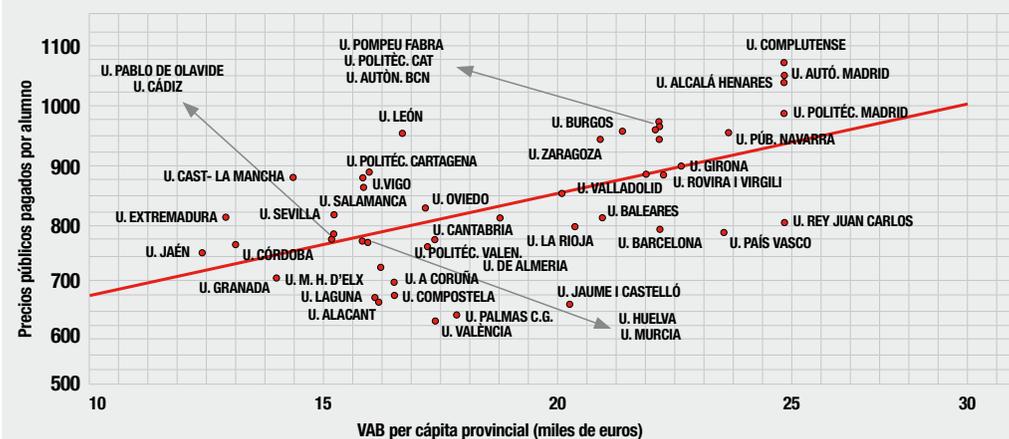
Por el contrario, las universidades con un menor esfuerzo financiero por parte de los usuarios fueron las universidades de València, Las Palmas de Gran Canarias, Jaume I de Castelló y Alacant. La diferencia existente entre la universidad en que más pagaron los estudiantes y la que menos alcanza el 86%. Tres factores pueden ayudar a explicar las diferencias observadas en los precios que pagan los usuarios. Primero, las diferencias en los precios públicos fijados por las comunidades autónomas; segundo, la

Gráfico 8. Precios públicos pagados por alumno (en euros). Curso académico 2006/2007



Fuente: CRUE y elaboración propia

Gráfico 9. VAB per cápita provincial y precios públicos pagados por alumno (en euros). Curso académico 2006/2007



diferente oferta formativa con precios públicos distintos según el tipo de enseñanza, y tercero, las condiciones en las que se determinan dichos precios públicos. En relación a este último aspecto, es bien sabido que los estudios conducentes a la obtención de títulos oficiales de validez en todo el territorio nacional e impartidos en universidades públicas están sometidos al régimen de precios públicos de acuerdo con lo establecido en el artículo 81 de la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades. Esta ley, en su artículo 81.3.b) establece que los precios públicos por estudios universitarios que permiten obtener un título oficial serán fijados por cada comunidad autónoma dentro de los límites que establezca la Conferencia General de Política Universitaria, en tanto que los correspondientes a los restantes estudios los fijará el Consejo Social de cada universidad. En un recuadro incluido en el *Informe CYD 2008* se analizó la evolución de los precios públicos universitarios en función de los límites máximo y mínimo fijados por la administración competente. En este informe, se profundiza en dicho análisis acudiendo en esta ocasión a las diferencias del crédito matriculado por comunidades autónomas. Como se aprecia en dicho recuadro, éstas son bastante significativas.

De igual forma a lo registrado en el *Informe CYD 2008* para el caso de las comunidades autónomas, cuando se

analiza a nivel de universidad y provincia, se constata que la correlación entre el nivel de VAB per cápita de la provincia y el esfuerzo financiero privado realizado por parte del usuario es poco significativa (gráfico 9). Ello se debe a que existen provincias con un VAB per cápita bajo pero con precios públicos altos y viceversa. En efecto, los precios públicos pagados por alumno en las universidades Jaume I de Castelló, País Vasco, Barcelona, La Rioja, Carlos III de Madrid, Rey Juan Carlos e Illes Balears estaban significativamente por debajo del nivel de VAB per cápita de su provincia.

## Gastos

De forma agregada, el gasto de las universidades públicas en el curso académico 2006-2007 ascendió a 7.922 millones de euros, cifra equivalente al 0,8% del PIB. Las comunidades autónomas presentan notables diferencias en lo que se refiere al gasto medido en proporción a su PIB. Diferencias similares se detectan cuando se miran las instituciones de educación superior de forma individual. En efecto, las comunidades autónomas que presentaron una mayor proporción de gasto sobre el PIB fueron Andalucía (1,0%), la Comunidad Valenciana (1,0%) y Castilla y León (0,9%). En el otro extremo, las comunidades que menos gastaron en relación al PIB fueron Baleares (0,3%), Navarra (0,4%) y La Rioja (0,5%). Por su parte, las universidades que presentaron un

Gráfico 10. Gasto corriente por alumno (en euros). Curso académico 2006/2007



Fuente: CRUE y elaboración propia

Cuadro 2. Esfuerzo de gasto de las universidades. Curso académico 2006/2007

		Gastos corrientes / alumno	
		> media	< media
VAB	> media	Jaume I de Castelló, Zaragoza, Rovira i Virgili, Lleida, Barcelona, Autònoma de Barcelona, Pompeu Fabra, Politècnica de Catalunya, País Vasco, Girona, Pública de Navarra, Autónoma de Madrid, Carlos III de Madrid, Complutense de Madrid, Alcalá de Henares, Politècnica de Madrid.	Valladolid, La Rioja, Illes Balears, Burgos, Rey Juan Carlos.
	< media	Córdoba, Salamanca, Politècnica de Cartagena, Politècnica de València, Cantabria	Jaén, Extremadura, Granada, Castilla-La Mancha, Cádiz, Sevilla, Pablo de Olavide, Málaga, Huelva, Vigo, Murcia, La Laguna, Alacant, Miguel Hernández d'Elx, A Coruña, Santiago de Compostela, León, Oviedo, Almería, València (Estudi General), Las Palmas de Gran Canaria.

Fuente: CRUE y elaboración propia.

mayor gasto por alumno fueron la Pública de Navarra (8.205,9€) y la Politècnica de Catalunya (7.769,6€), valores que casi duplican a los registrados por las universidades que menos gastaron por alumno: Extremadura (4.302,4€) y A Coruña (4.234,6€).

De manera similar a lo analizado en el caso de los ingresos, un indicador más preciso del esfuerzo de gasto de las universidades es la relación del gasto público por alumno respecto al VAB por habitante de la provincia donde se localiza la universidad (cuadro 2). De este análisis se desprende que las universidades de Córdoba, Salamanca, Politècnica de Cartagena, Politècnica de València y la de Cantabria fueron las universidades que registraron un mayor gasto por alumno respecto a su nivel de VAB per cápita provincial. Por el contrario, la Universidad de Valladolid, la de La Rioja, la de les Illes Balears, la de Burgos y la Rey Juan Carlos gastaron en cada alumno por debajo de su capacidad financiera, pues a pesar de que su provincia presentó un VAB por habitante superior a la media española, realizaron un gasto por alumno relativamente reducido.

**Persistieron las notables diferencias en términos del gasto realizado por las universidades, y por las comunida-**

**des autónomas, en relación a su nivel de renta.**

De las partidas de gasto, las inversiones reales continuaron representando una porción relevante para las universidades públicas en España. Con una media de gasto de 34 millones de euros en el curso académico 2006-2007, se observan gastos en inversiones reales de alrededor de 100 millones de euros en las universidades politécnicas de València y Madrid en el extremo superior, mientras que en el inferior se sitúan la Universidad de La Rioja con 4 millones de euros, y la Pública de Navarra y la de Burgos con nueve.

Sin embargo, dicho gasto puede depender del tamaño de la universidad, ya que éste condicionará las inversiones en reposición o incluso las inversiones nuevas en caso de universidades con un gran número de alumnos. Para evitar dichas comparaciones espurias, el gráfico 11 muestra el porcentaje que las inversiones reales presentaron sobre el total de gastos de las universidades públicas españolas. De esta forma, las universidades en las que el peso de la inversión fue mayor son la Politècnica de València (31,7%), la de Cantabria (30,0%) y la Miguel Hernández d'Elx (29,1%). Por otro lado, las universidades que presentaron un menor peso relativo de las inversiones reales sobre el gasto total fueron las de La

Gráfico 11. Inversiones reales como porcentaje del gasto total. Curso académico 2006/2007



Fuente: CRUE y elaboración propia

Laguna (10,4%), Complutense de Madrid (11,5%) y la Universidad del País Vasco (12,4%).

El capítulo de inversiones incluye tanto las inversiones materiales (en infraestructuras nuevas o asociadas al funcionamiento de la actividad) como las inmateriales, que corresponden a actividades de investigación llevadas a cabo por las universidades. En los últimos años, la inversión inmateral ha venido registrando un incremento sostenido como proporción de las inversiones reales, de tal manera que en el año 2006 representó, en promedio, el 48%. Esta cifra oculta grandes diferencias entre instituciones, pues dentro de las universidades que presentan un mayor peso de las inversiones inmateriales destacan la de Alacant (85,6%), Santiago de Compostela (71%) y Cantabria (70%), con proporciones muy por encima de las que se sitúan en el otro extremo de la distribución: la Universidad Pública de Navarra (15,9%) y la de Las Palmas de Gran Canaria (21,5%).

Un indicador que permite apreciar las diferencias relativas entre universidades en cuanto a los recursos dedicados a las actividades de investigación es el de las inversiones inmateriales por cada docente e investigador (PDI). Las instituciones que dedicaron más recursos por PDI fueron la Universidad de Cantabria (23.105€), y las politécnicas de València, Madrid y Catalunya (21.927€, 21.917€ y 21.671€,

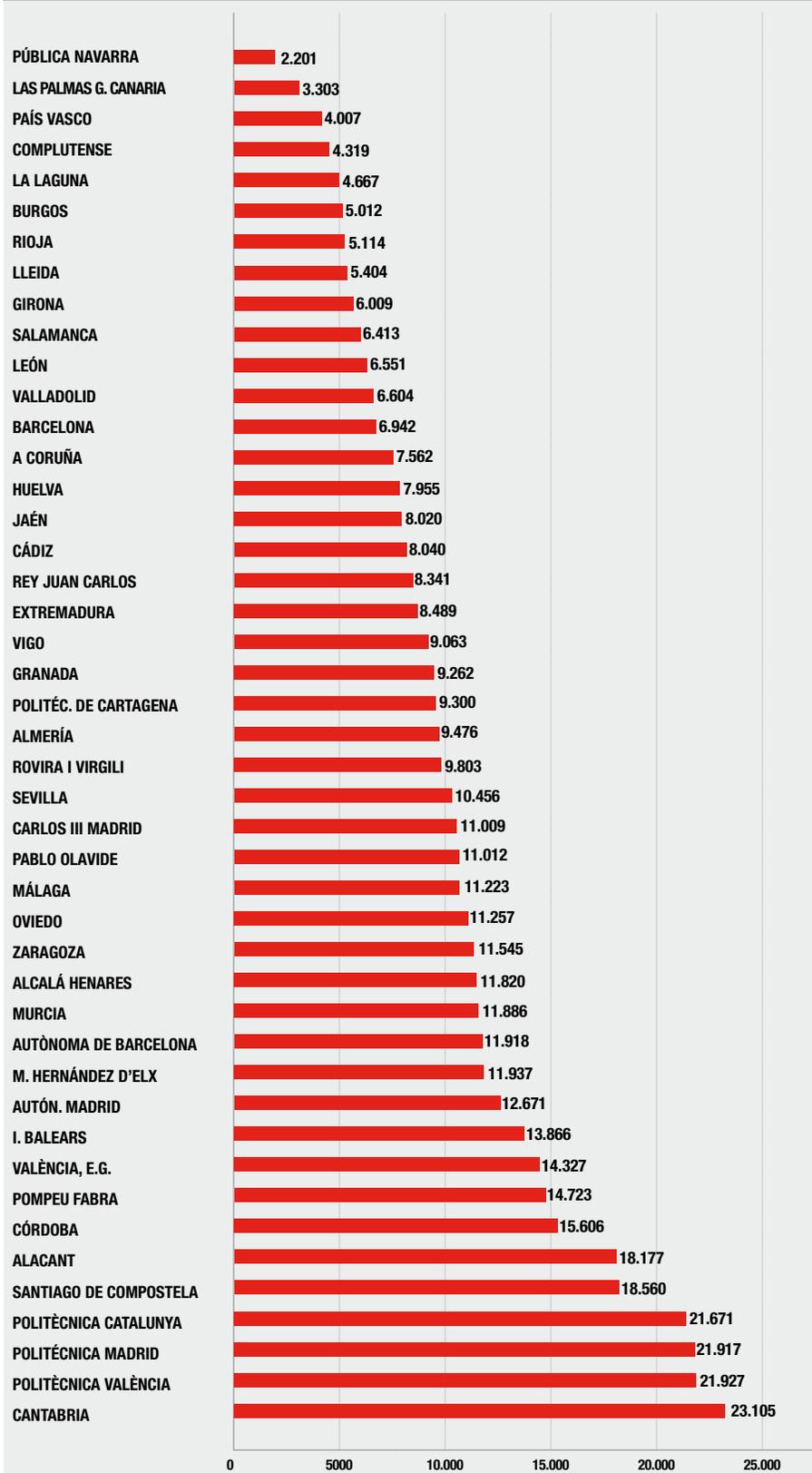
respectivamente). Por su parte, la Pública de Navarra (2.201€), la de Las Palmas de Gran Canaria (3.303€) y la del País Vasco (4.007€), fueron las universidades que durante el curso académico 2006-2007 realizaron la menor inversión inmateral por cada PDI. El valor de esta variable en la universidad que más invirtió por docente e investigador fue más de diez veces superior a la correspondiente a la que menos gastó (gráfico 12).

En términos de la inversión material, que se destina a la ampliación y mejora de la infraestructura, la manera en este caso de apreciar las diferencias relativas entre universidades es la relación entre el volumen de inversión material y el número de alumnos matriculados. Las universidades Miguel Hernández d'Elx (1.618€), Girona (1.563€) y Lleida (1.506€) fueron las que registraron la mayor inversión material por alumno. Por el contrario, las universidades de Alacant (215€), La Laguna (310€) y Extremadura (311€) fueron las que en el curso académico 2006-2007 dedicaron un menor nivel de inversión material por alumno (gráfico 13).

**Las diferencias institucionales en el gasto realizado entre las distintas universidades, como se ha puesto de manifiesto, son notables.**

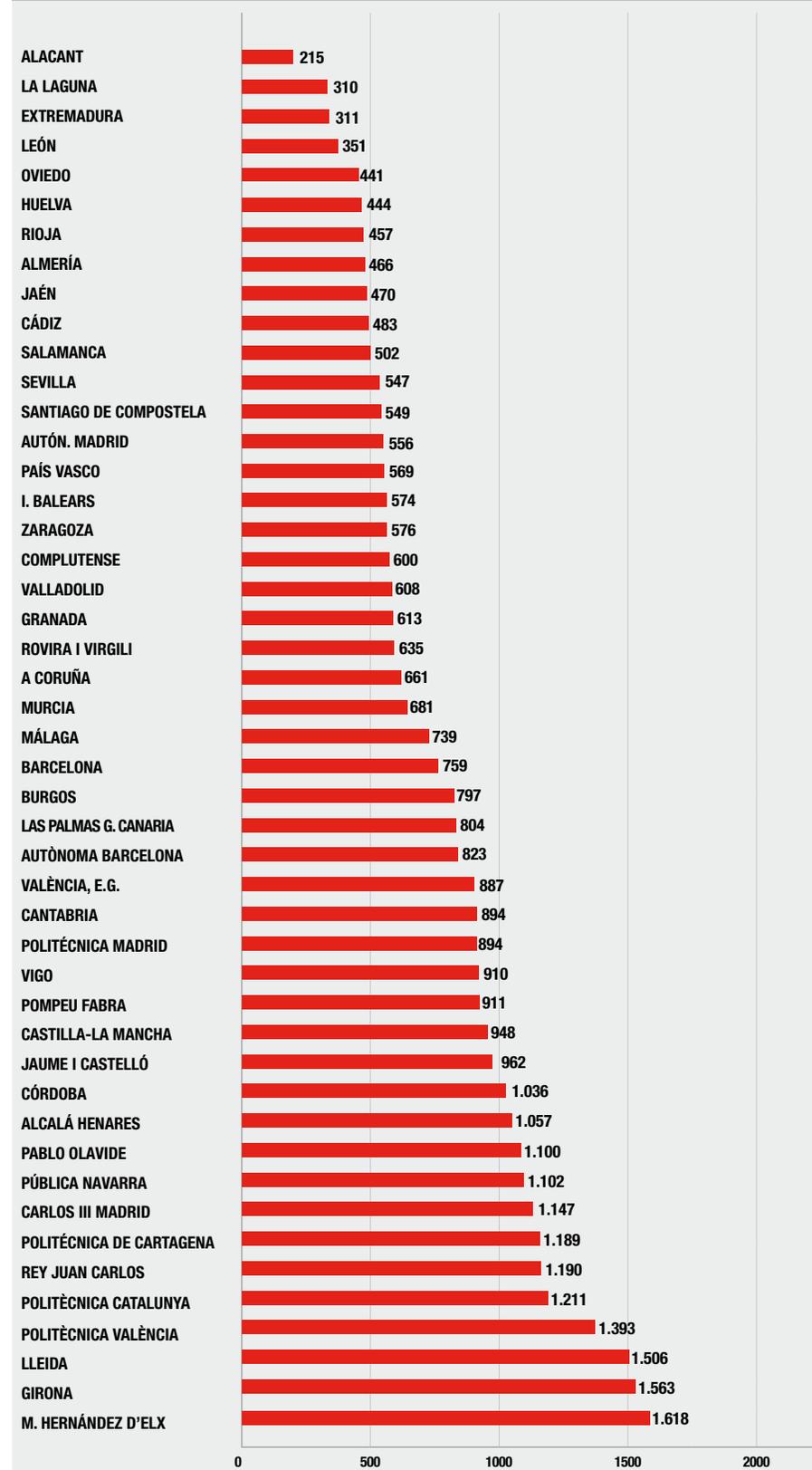
Existe una alta correlación entre el gasto corriente por alumno y el VAB por habitante de las provincias donde se

Gráfico 12. Inversiones inmateriales por PDI (en euros). Curso académico 2006/2007



Fuente: CRUE y elaboración propia

Gráfico 13. Inversión material por alumno (en euros). Curso académico 2006/2007



Fuente: CRUE y elaboración propia

Gráfico 14. VAB per cápita provincial y gastos corrientes por alumno (miles de euros). Curso académico 2006/2007



Fuente: CRUE y elaboración propia.

ubican las universidades (gráfico 14). De este gráfico se concluye que las universidades de Córdoba, Salamanca, Politécnica de Cartagena, Politécnica de Valencia y la de Cantabria son instituciones que dedicaron un elevado gasto por alumno respecto al nivel del VAB per cápita de la provincia en la que se localizan. Por el contrario, las universidades de Valladolid, La Rioja, Illes Balears, Burgos y Rey Juan Carlos realizaron un gasto por alumno relativamente reducido si se compara con su capacidad financiera, al tener un VAB por habitante superior a la media española.

**Los gastos de personal siguieron representando la principal partida del gasto de las universidades, por encima del 50% en la mayoría de instituciones. Sin embargo, se observan grandes diferencias en los gastos de personal por ocupado entre las diferentes universidades públicas españolas.**

La principal partida de gastos corrientes estuvo constituida por los gastos de personal (77,5%), mientras que otros rubros en orden decreciente de importancia fueron: gastos en bienes y servicios (18,3%), transferencias corrientes (3,1%) y gastos financieros corrientes. Este tipo de gasto está estrechamente relacionado

con el tamaño de las universidades, de forma que una medida más adecuada para analizarlos sería comparando el gasto de personal por persona empleada en la universidad. Si bien se trata de un indicador aproximado al no tener en cuenta la antigüedad, los complementos autonómicos y las compensaciones por rendimiento (sexenios) en el caso del personal docente e investigador, entre otros, ofrece información relevante sobre el coste del factor trabajo por institución. Como pone de manifiesto el gráfico 15, existen diferencias importantes en cuanto a los gastos de personal por persona ocupada. Las universidades de La Laguna (43.200€), Politécnica de Catalunya (41.983€) y Córdoba (41.670€) fueron las instituciones que dedicaron más recursos por cada persona empleada, mientras que en el extremo opuesto se encuentran la Universidad Pablo de Olavide (29.907€), la Politécnica de Cartagena (30.810€) y la Pompeu Fabra (30.913€).

### Saldo presupuestario

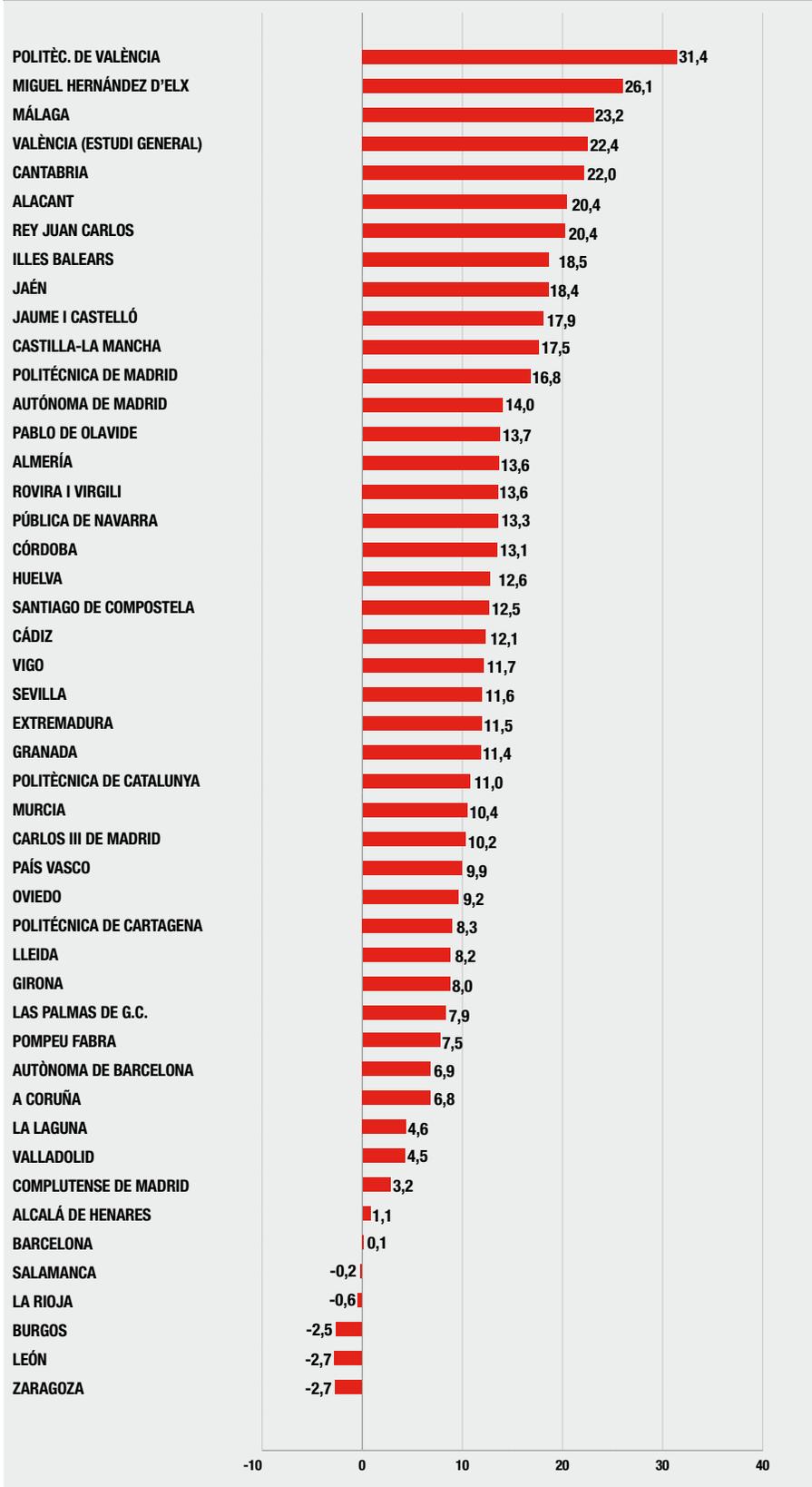
El análisis del saldo presupuestario global permite iniciar el estudio de la viabilidad financiera de las universidades públicas. Dicha variable es el resultado de la diferencia entre la financiación neta obtenida en el ejercicio y las obligaciones netas. El conjunto de las universidades públicas presenciales arrojó un saldo presupuestario positivo en el año 2006, equivalente al

Gráfico 15. Gastos de personal por ocupado (en euros). Curso académico 2006/2007



Fuente: CRUE y elaboración propia

Gráfico 16. Tasa de ahorro bruto (en porcentaje). Curso académico 2006/2007



Fuente: CRUE y elaboración propia

5,3% de la financiación neta del ejercicio 2006.

Dado que el saldo presupuestario incluye las operaciones de capital y las financieras, conviene valorar la posición financiera que se deriva de las operaciones corrientes de las universidades, obteniendo de este modo una evaluación más precisa de su viabilidad financiera. En este sentido, la tasa de ahorro bruto de las universidades, tasa que mide la diferencia entre ingresos y gastos corrientes como proporción de los ingresos corrientes, es un indicador comúnmente utilizado. Así, en tanto mayor sea dicha tasa, mayor será la viabilidad financiera de las actividades habituales de la institución. En 2006, la

tasa de ahorro bruto del conjunto de las universidades públicas españolas fue del 11,6%. Una tasa de ahorro bruto demasiado baja implica la falta de capacidad de generar recursos para emprender programas de inversión, por lo que la universidad dependerá de las transferencias de capital de la comunidad autónoma. En 2006, cinco universidades tenían tasas de ahorro bruto negativas: Zaragoza (2,7%), León (2,7%), Burgos (2,5%), La Rioja (0,6%) y Salamanca (0,2%). Por el contrario, las universidades que registraron las tasas de ahorro bruto más altas fueron la Politècnica de València (31,4%), Miguel Hernández d'Elx (26,1%), Málaga (23,2%) y València (22,4%).

## 2.3 Análisis del impacto económico de las universidades públicas

En la sociedad actual, las universidades están jugando un papel estratégico en el aumento y consolidación del bienestar económico de los países. En efecto, las universidades son percibidas como uno de los actores claves que permitirá a los países competir en la economía globalizada y mejorar el liderazgo en los sectores del conocimiento y la alta tecnología. Los retos que ha planteado la globalización han conducido a un rápido aumento en la demanda de educación superior, razón por la cual, muchos países están destinando más recursos y esfuerzos a vigorizar sus sistemas universitarios. Así por ejemplo, en los países de la OCDE se invierte cada año alrededor de 1,5% del PIB en la educación superior.

En el presente apartado se analiza la evolución del impacto económico generado por el sistema universitario público español durante el periodo comprendido entre 1998 y 2006. En concreto, se estudia la evolución de los efectos que sobre la producción, el valor añadido bruto (VAB) y la ocupación ha tenido la actividad de las universidades públicas españolas. Si bien en las dos últimas publicaciones de *La universidad española en cifras* (2006 y 2008), la CRUE ha venido incorporando información financiera de las universidades privadas, éstas quedan excluidas del análisis debido a que no se dispone de la información requerida para los primeros años del periodo analizado.

Uno de los métodos más potentes y de uso extendido en el análisis del impacto económico y de las relaciones intersectoriales es el basado en las tablas *input-output*. Esta metodología que ya ha sido utilizada en anteriores ediciones del Informe CYD, permite medir el impacto en términos de renta y empleo. Para ello, se debe tomar en consideración el gasto que directamente realizan las universidades de forma inherente a su actividad, así como las interrelaciones de las instituciones universitarias con el resto de sectores de la economía.

El primer paso de esta metodología es cuantificar la demanda que generan las instituciones universitarias. Específicamente, se trata de determinar la demanda final (en forma de inversión o consumo) asociada a la actividad de las universidades, contemplando solo aquella demanda que no tendría lugar en caso de que no existiera la universidad. Esta demanda la componen, por una parte, la inversión efectuada por las universidades, y por otra, el consumo que realizan las personas asociadas a la actividad universitaria, es decir, los estudiantes y las plantillas tanto de profesores como de personal de administración y servicios.

Como consecuencia del consumo y la inversión generados por la presencia de la universidad, se ejercerá un incremento de la demanda de un amplio conjunto de sectores de la economía, los cuales se verán

impulsados a aumentar su producción. De esta forma, la metodología separa el impacto directo producido por la demanda asociada a las universidades, del impacto total que esta demanda incremental tiene sobre la economía. Esta diferenciación entre impacto directo e impacto total permite deducir el impacto indirecto, es decir, aquél que se produce en los sectores económicos a raíz del aumento de producción generado por la demanda universitaria. De forma similar, puede estimarse el impacto directo sobre el valor añadido bruto y sobre el empleo.

Los vectores de demanda final antes mencionados se construyen a través del siguiente procedimiento:

- La primera variable de interés, el gasto de la universidad, se obtiene de la información publicada por la CRUE. Una estimación más precisa del impacto de la inversión debería incluir exclusivamente aquella de carácter ordinario, sin embargo, debido a que la información estadística disponible impide contar con un desglose detallado de las inversiones efectuadas, se ha considerado la totalidad del gasto contabilizado. Así, en el caso de la inversión efectuada por las universidades, se ha tomado como tal la totalidad del capítulo de inversiones reales del presupuesto. Dicho gasto hace referencia fundamentalmente a la ampliación de infraestructura física y a la compra de material y equipo por parte

**Cuadro 3. Evolución de la demanda final universitaria. Millones de euros de 2001**

	1998	2000	2002	2004	2006	Crecimiento medio anual
Alumnos	751,1	827,0	891,5	862,9	906,0	2,4
Personal	1713,7	1832,2	2094,1	2273,3	2769,2	6,2
Inversión	1106,2	1260,2	1324,9	1373,3	1376,4	2,8
<b>Total demanda final</b>	<b>3571,0</b>	<b>3919,3</b>	<b>4310,5</b>	<b>4509,5</b>	<b>5051,7</b>	<b>4,4</b>

Fuente: Elaboración propia

de las universidades públicas. Por tanto, la inversión universitaria se consigna en estos sectores.

- La demanda generada por el personal se calcula con base en la nómina universitaria. El supuesto de partida aquí es que el consumo derivado de este ingreso es parte de la demanda atribuible a la actuación de la universidad. De este modo, se toma el valor de la nómina descontados los impuestos<sup>10</sup> y la Seguridad Social. Posteriormente, se calcula la propensión marginal a consumir, y por último, la cifra obtenida se distribuye de acuerdo a la estructura de gastos de la encuesta de presupuestos familiares del INE.
- En lo que se refiere al cálculo del gasto estudiantil, se inicia por la diferenciación entre estudiantes residentes y no residentes (aquellos que se desplazan y cambian de residencia para cursar sus estudios). Para el caso de los residentes, se considera consumo asociado a la actividad universitaria el derivado del pago de las tasas y precios de matrícula, los gastos en material relacionado con la enseñanza y los gastos de transporte para desplazarse al centro de estudio<sup>11</sup>. Ahora bien, para los no residentes es preciso añadir a los anteriores conceptos, el gasto derivado del pago de alquiler o residencia y el gasto en alimentación. La distinción entre estudiantes residentes y no residentes se obtiene a partir de información de la CRUE. A continuación

se asume la estructura y el nivel de gasto medio por grupos de edad, en el que se considera específicamente el de menores de 26 años, para luego sumar los grupos de gasto mencionados, todo ello tomado de la encuesta de presupuestos familiares del INE.

El cuadro 3 presenta el comportamiento de la demanda final derivada de la actividad de las universidades públicas españolas en el periodo 1998-2006. Puede constatarse que la demanda final de la totalidad del sistema universitario español ha registrado un crecimiento sostenido. En efecto, pasó de 3.571 millones de euros en 1998 a 5.052 en 2006 en términos reales (euros de 2001), correspondiente a una tasa de crecimiento medio anual de 4,4%.

El cuadro presenta la demanda final desagregada en sus principales componentes a saber: inversión, gasto realizado por la plantilla y gasto realizado por los estudiantes. En el cuadro se pone de manifiesto que la inversión universitaria ha registrado un incremento medio anual del 2,8% para el conjunto del sistema universitario español en el periodo analizado. En el comportamiento del gasto del personal que incluye el PDI (personal docente e investigador) y el PAS (personal de administración y servicios) se observa un crecimiento medio anual del 6,2% para el conjunto del sistema universitario español. Por último, el gasto realizado por los estudiantes como componente de la

demanda final universitaria registró una tasa de crecimiento media anual del 2,4% para el conjunto de España.

En este último caso, la evolución del gasto de los estudiantes es el resultado de dos tendencias opuestas. En primer lugar, la reducción gradual en el número de alumnos matriculados en las universidades españolas en el periodo considerado representa un efecto negativo sobre este componente de la demanda final. Por otra parte, el gasto por persona en enseñanza universitaria, según los datos de la encuesta de presupuestos familiares, ha aumentado ligeramente año tras año. Lo anterior provoca que el crecimiento de la demanda final asociada a los estudiantes sea el componente que menos aporta y el único que presenta variaciones negativas en algunos años, como ocurre en el año 2004 respecto al 2002.

Como se señaló anteriormente, la demanda realizada por la universidad impulsa la producción de los sectores receptores de ésta, que deberán incrementar sus compras de bienes y servicios para cubrir la mayor demanda que enfrentan. Éste es un impacto indirecto sobre la economía, también denominado efecto difusión o multiplicador. El cuadro 4 muestra la evolución de los multiplicadores de producción, valor añadido y empleo derivados de la actividad de las universidades públicas presenciales españolas en el periodo 1998-2006. Los multiplicadores indican la proporción en la

que aumenta la producción (valor añadido o empleo, respectivamente) derivada de un incremento de un euro en la demanda final asociada a la actividad universitaria. El cuadro refleja, tanto para la producción como para el valor añadido y el empleo, una tendencia decreciente en el periodo 1998-2002 y un estancamiento a partir de entonces. Lo anterior pone de manifiesto una pérdida de la importancia relativa del sector universidades públicas en la generación de efectos de arrastre hacia el resto de la economía. Esta menor presencia económica de las universidades públicas presenciales ocurre en un periodo de la historia económica en el que se transita hacia la sociedad del conocimiento, en la que las universidades están llamadas a jugar un papel esencial como motores del crecimiento económico y del desarrollo social y tecnológico. En este sentido, los resultados obtenidos no dejan de ser preocupantes si se pretende asignar a las universidades públicas, dentro del conjunto del sistema de innovación, el papel principal en una economía basada en el conocimiento.

Conviene ahora evaluar el peso que el impacto total de la actividad universitaria tiene sobre el empleo y el valor añadido bruto (VAB). En el caso de este último, el cuadro 5 muestra que en el periodo analizado la demanda relacionada con las universidades públicas da lugar a un aumento total del VAB equivalente al 0,6% del VAB de la economía española, salvo

10. Este cálculo se basa en la Encuesta de estructura salarial publicada por el INE.

11. La hipótesis implícita aquí es que otros gastos (como el vestido y el ocio, por ejemplo) se producirían igualmente en caso que no fuesen estudiantes universitarios.

**Cuadro 4. Evolución de los multiplicadores de producción, valor añadido y empleo**

	1998	2000	2002	2004	2006
Producción	1,65	1,65	1,62	1,62	1,62
VAB	1,57	1,56	1,52	1,50	1,51
Empleo	1,57	1,53	1,51	1,49	1,49

Fuente: Elaboración propia

para el año 2000 en que fue del 0,5%. Por tanto, la participación relativa del sistema universitario público español se ha mantenido relativamente constante en el periodo 1998-2006. En el caso del empleo, la demanda final generada por el sistema universitario público español contribuyó, en el periodo 1998-2000 con el 0,6% del empleo total generado en la economía española, mientras que dicha participación relativa aumentó una décima en el periodo

2002-2006. Una vez más se corrobora que la importancia relativa del sistema universitario público español ha mantenido en el periodo analizado una estabilidad impropia de un sector que está llamado a ser una pieza clave en la sociedad del conocimiento. Es evidente que la transición hacia ella será más suave en la medida en que el sistema universitario, y especialmente el público, se afiance como uno de los pilares del crecimiento económico.

**Cuadro 5. Evolución de la participación relativa del sistema universitario público presencial en la economía española (en porcentaje)**

	1998	2000	2002	2004	2006
Sobre el VAB	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6
Sobre el empleo	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7

Fuente: Elaboración propia.

Como ya se ha comentado, hay que diferenciar los impactos que los sistemas universitarios tienen en cuanto a su participación en las actividades económicas de los que provocan mediante su contribución a la creación de conocimiento. Si bien estos últimos son difíciles de medir, y con la metodología utilizada en este trabajo es muy aventurado obtener alguna conclusión en este sentido, cabe destacar que la dimensión del impacto económico de

los sistemas universitarios debería jugar un papel relevante. Dicho papel puede verse impulsado por la mayor intensidad de los encadenamientos intersectoriales derivados del tamaño relativo de los sistemas universitarios en los territorios en los que se localizan. Así, cabe esperar una relación positiva entre PIB per cápita y el impacto que el sistema universitario pueda tener en el conocimiento y, adicionalmente, en la tercera misión de la universidad.

## Conclusiones

Las principales conclusiones que se derivan del apartado sobre la comparativa internacional en relación a la financiación y al gasto en educación superior en España son las siguientes:

- Durante el año 2006, el gasto total (público y privado) en educación superior por alumno en España fue del 1,1% del PIB. España siguió ubicándose muy por debajo de la media de la OCDE (1,5%).
- En términos de la participación pública en la financiación de la educación superior, España se situó en un nivel inferior al de la mayoría de los países de la UE-19 pero por encima de otros países desarrollados no miembros de la UE como Australia, Japón, Estados Unidos y Canadá.
- En España el gasto público correspondiente al ejercicio del año 2006 dirigido a ayudas a los estudiantes fue del 0,08% del PIB, ubicándose en el mismo nivel del año 2005. Este porcentaje es notablemente inferior al registrado en los países de la OCDE, cuya media fue del 0,27%, y al de países como Canadá (0,32%) o Estados Unidos (0,44%).
- Según datos de la OCDE, en el año 2006 en España el 33,9% del alumnado universitario se benefició de algún tipo de beca o préstamo público, y la tasa de matrícula media se situó alrededor de los 800 dólares (640 euros) anuales.
- De acuerdo con la OCDE, el gasto por alumno en educación superior respecto al PIB per cápita se situó en el 38%, un punto porcentual por encima de la cifra del año anterior. En relación con nuestros vecinos

más próximos, en el año 2006, en este indicador, España sólo superó a Italia y Francia.

El segundo apartado, dedicado al análisis financiero de las universidades públicas españolas, arroja las siguientes conclusiones:

- En los datos referidos al curso 2006-2007, sólo tres universidades registraron remanente de tesorería: la Universitat de les Illes Balears y la Universidad del País Vasco, con un remanente positivo, y la Universitat Politècnica de Catalunya, con cifras negativas. En las demás universidades, la financiación neta fue equivalente a los ingresos obtenidos durante el ejercicio.
- Las universidades que con una mayor suficiencia financiera fueron la Universidad de Castilla La Mancha, la de Salamanca y la de Granada. En contraste, las universidades Pompeu Fabra, Rey Juan Carlos y Alcalá de Henares, registraron el menor nivel de suficiencia financiera.
- Las universidades de Córdoba (74,3%) y Miguel Hernández d'Elx (73,7%) presentan el mayor nivel de esfuerzo financiero. Por el contrario, las universidades Rey Juan Carlos (26,3%), Burgos (29%) y La Rioja (30,9%) muestran el menor esfuerzo financiero.
- Sólo en el caso de un pequeño grupo de universidades, se da una relación directa entre el nivel de riqueza por habitante de la provincia y la financiación neta por alumno. En este conjunto de instituciones se encuentran las universidades de

Zaragoza, Lleida, Pompeu Fabra y la Politècnica de Catalunya.

- Las universidades con mayor proporción de ingresos provenientes de fuentes propias fueron la de Alcalá de Henares (26,1%), la de Cantabria (24,8%), la de Barcelona (24,8%) y la Autònoma de Barcelona (23,7%). Por el contrario, las universidades que menos participaron con recursos propios en su financiación neta fueron la Miguel Hernández d'Elx (10%), la de Las Palmas de Gran Canaria (13%) y la de La Laguna (14%).
- Las instituciones que sustentaron en mayor medida su financiación neta con recursos públicos fueron las universidades de Las Palmas de Gran Canaria, de La Laguna y la de Cádiz con un porcentaje de recursos públicos del 88%. Las universidades que mayor porcentaje obtuvieron de financiación mediante recursos privados fueron la Politècnica de Catalunya (36%), la Autònoma de Barcelona y la de León con un 28% y la de Girona (27%).
- Las transferencias corrientes por estudiante matriculado alcanzaron los mayores valores en la Universidad Pública de Navarra, en la Politècnica de València y en la Universitat Miguel Hernández d'Elx. En cambio, tales transferencias registraron los valores más reducidos en las universidades de León, Extremadura y A Coruña.
- En general, universidades de provincias relativamente más ricas obtuvieron un mayor nivel de transferencias corrientes por alumno. No obstante, un conjunto de universidades contradicen esta tendencia,

es decir, universidades en una provincia relativamente rica que recibieron un volumen de transferencias corrientes por alumno inferior a la media: fueron las universidades de Valladolid, La Rioja, Zaragoza, Illes Balears, Burgos, Barcelona, Girona, Rey Juan Carlos y Alcalá de Henares.

- En contraste, también existe un grupo de universidades que obtuvieron transferencias corrientes por alumno mayores a las que les correspondía por su nivel de renta per cápita. En esta situación se encuentran las universidades de Córdoba, Castilla-La Mancha, Huelva, La Laguna, Alacant, Miguel Hernández d'Elx, València, Politècnica de València y Cantabria.
- En el 2006, las cuatro universidades donde se registró el mayor esfuerzo financiero de los usuarios del sistema universitario pertenecen a la comunidad de Madrid: la Complutense, la Autónoma de Madrid, la de Alcalá de Henares y la Politècnica de Madrid. Los siguientes puestos, en términos de esfuerzo financiero de los usuarios, fueron ocupados por tres universidades de Cataluña: Pompeu Fabra, Politècnica de Catalunya y Lleida.
- Por el contrario, las universidades con un menor esfuerzo financiero por parte de los usuarios fueron las universidades de València, Las Palmas de Gran Canarias, Jaume I de Castelló y Alacant.
- Las universidades de Córdoba, Salamanca, Politècnica de Cartagena, Politècnica de València y la de Cantabria fueron las universidades que registraron un mayor gasto por alumno respecto al nivel del VAB per cápita provincial. Por el contrario, las universidades de Valladolid, La Rioja, les Illes Balears, de Burgos y la Rey Juan Carlos

gastaron en cada alumno por debajo de la capacidad financiera de la provincia.

- Con una media de gasto de 34 millones de euros en el curso académico 2006-2007, se observaron gastos en inversiones reales de alrededor de 100 millones de euros en las universidades politécnicas de València y Madrid en el extremo superior, mientras que en el inferior se situaron la Universidad de la Rioja con 4 millones de euros, y la Pública de Navarra y la de Burgos con nueve.
- Las universidades en las que el peso de la inversión fue mayor son la Politècnica de València (31,7%), la de Cantabria (30,0%) y la Miguel Hernández d'Elx (29,1%). Por otro lado, las universidades que presentaron un menor peso relativo de las inversiones reales sobre el gasto total son la de La Laguna (10,4%), la Complutense de Madrid (11,5%) y la universidad del País Vasco (12,4%).
- Las universidades que presentaron un mayor peso de las inversiones inmateriales fueron las de Alacant (85,6%), SANTIAGO DE C. de Compostela (71%) y Cantabria (70%), con proporciones muy por encima de las que se sitúan en el otro extremo de la distribución: la Universidad Pública de Navarra (15,9%) y la de Las Palmas de Gran Canaria (21,5%).
- Las instituciones que dedicaron más inversión inmaterial por PDI fueron: la universidad de Cantabria (23.105€) y las politécnicas de València, Madrid y Catalunya (21.927€, 21.917€ y 21.671€, respectivamente). Por su parte, la Pública de Navarra (2.201€), la de Las Palmas de Gran Canaria (3.303€) y la del País Vasco (4.007€), fueron las universidades que durante el curso académico 2006-2007 realizaron la menor inversión inmaterial por cada PDI.
- Las universidades Miguel Hernández

d'Elx (1.618€), Girona (1.563€) y Lleida (1.506€) fueron las que registraron la mayor inversión material por alumno.

- Por el contrario, las universidades de Alacant (215€), La Laguna (310€) y Extremadura (311€) fueron las que en el curso académico 2006-2007 dedicaron un menor nivel de inversión material por alumno.
- El conjunto de universidades con el mayor gasto corriente por alumno está conformado por la Pública de Navarra (8.206€), la Politècnica de Catalunya (7.770€), la de Lleida (7.514€) y la Pompeu Fabra (7.353€). Por el contrario, en el extremo inferior de la distribución están las universidades de A Coruña (4.235€), Extremadura (4.302€), Rey Juan Carlos (4.336€) y Jaén (4.436€).
- Las universidades de La Laguna (43.200€), Politècnica de Catalunya (41.983€) y Córdoba (41.670€) fueron las instituciones que dedicaron más recursos por cada persona empleada, mientras que en el extremo opuesto se encuentran la Universidad Pablo de Olavide (29.907€), la Politècnica de Cartagena (30.810€) y la Pompeu Fabra (30.913€).
- En 2006, cinco universidades tenían tasas de ahorro bruto negativas: Zaragoza (2,7%), León (2,7%), Burgos (2,5%), La Rioja (0,6%) y Salamanca (0,2%). Por el contrario, las universidades que registraron las tasas de ahorro bruto más altas fueron la Politècnica de València (31,4%), Miguel Hernández d'Elx (26,1%), Málaga (23,2%) y València (22,4%).

Finalmente, los comentarios finales que se derivan del tercer apartado del capítulo, referido al análisis de la evolución del impacto económico de las universidades públicas, son

los que se listan a continuación:

- La demanda final de la totalidad del sistema universitario español registró un crecimiento sostenido. En efecto, pasó de 3.571 millones de euros en 1998 a 5.052 en el 2006 en términos reales (euros de 2001), correspondiente a una tasa de crecimiento medio anual de 4,4%.
- La inversión universitaria registró un incremento medio anual del 2,8% para el conjunto del sistema universitario español en el periodo analizado. En el comportamiento del gasto del personal que incluye el PDI (personal docente e investigador) y el PAS (personal de administración y servicios), se observa un crecimiento medio anual del 6,2%. Por último, el gasto realizado por los estudiantes como componente de la demanda final universitaria registró una tasa de crecimiento media anual del 2,4% para el conjunto de España.
- La evolución de los multiplicadores de producción, valor añadido y empleo derivados de la actividad de las universidades públicas presenciales españolas en el periodo 1998-2006 refleja en los tres casos una tendencia decreciente en el periodo 1998-2002 y un estancamiento a partir de entonces
- La participación relativa del impacto total asociado a la demanda final del sistema universitario público español se ha mantenido relativamente constante en el periodo 1998-2006. En el caso del VAB, en torno al 0,6% del VAB total de la economía española, y en términos de empleo, en el periodo 1998-2000 con el 0,6% del empleo total generado en la economía española, mientras que dicha participación relativa aumentó una décima en el periodo 2002-2006.

# Diferencias territoriales en los precios públicos universitarios en España

**Néstor Duch, IEB, Universidad de Barcelona y Fundación CYD**

En este recuadro se analiza la distribución geográfica de los precios públicos universitarios en España en primera matrícula a partir de los datos publicados por el Ministerio de Educación, atendiendo tanto al grado de experimentalidad como a los diferentes niveles de enseñanza en el curso académico 2009-2010. Las decisiones sobre los precios públicos aplicados por las universidades afectan tanto al coste de la educación superior para los estudiantes como a los recursos de los que disponen las instituciones. Es por ello que el estudio de los precios públicos adquiere una importancia creciente en la medida en que el sistema universitario español tiende a transformar sus estructuras organizativas y a transformarse en un sistema más moderno.

En el proceso de descentralización, el ámbito de competencias que conserva el gobierno central es elevado, tanto en el terreno normativo como en el financiero. Como consecuencia de ello, el sistema universitario español se caracteriza por una homogeneidad relativa. Las CCAA no pueden intervenir, por ejemplo, en la forma de elección y características de los órganos de gobierno, en el proceso de incorporación a la docencia de los profesores funcionarios, en los procesos de admisión de alumnos y, sólo de una manera muy parcial, en la determinación de los precios públicos universitarios y en la configuración de la oferta docente. Si los precios deben reflejar los costes marginales de la provisión de los servicios de educación superior que ofrecen los diferentes sistemas universitarios regionales, es posible que se observen diferencias espaciales notables, en la medida en que los sistemas universitarios regionales se han ido diferenciando con los años y como respuesta lógica a la diferente dotación de recursos en cada territorio.

Los estudios conducentes a la obtención de títulos oficiales de validez en todo el territorio nacional e impartidos en universidades públicas están sometidos al régimen de precios públicos de acuerdo con lo establecido en el artículo 81 de la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades. Esta ley, en su artículo 81.3.b) establece que los precios públicos por estudios universitarios que permiten obtener un título oficial serán fijados por cada comunidad autónoma dentro de los límites que establezca la Conferencia General de Política Universitaria, en tanto que los correspondientes a los restantes estudios los fijará

el consejo social de cada universidad. De la misma forma, los reales decretos 56/2005 y 1393/2007 regula la fijación de los precios de los másters oficiales impartidos por las universidades públicas, así como el real decreto 778/1998 lo hace con los estudios de doctorado.

Para el curso académico 2009-2010, por ejemplo, la Conferencia General de Política Universitaria, por acuerdo del 8 de junio de 2009, ha fijado los límites de los precios para los estudios universitarios oficiales. En términos generales y desde hace algún tiempo, el límite inferior de este incremento es equivalente a la tasa de variación interanual del Índice de Precios al Consumo (IPC) referida al mes de abril del año en que inicia el curso académico de referencia (desde el 30 de abril de 2008 al 30 de abril de 2009 en este caso). El límite superior resulta de incrementar en cuatro puntos el límite mínimo. Así, con un incremento del IPC en el periodo de referencia del -0,2% como límite mínimo, el máximo se situó en el 3,8%. Asimismo, y en relación con los precios públicos de los nuevos estudios universitarios de posgrado establecidos entre 13 y 28 euros el crédito, el citado acuerdo prevé su actualización con la tasa de variación interanual del IPC antes señalada, si bien excepcionalmente las comunidades autónomas podrán modificar el límite superior hasta un máximo equivalente al 30 por ciento del coste. En este sentido, solo Asturias aplicó un incremento de los precios públicos universitarios equivalente al límite superior de la horquilla, mientras que solo Canarias redujo los precios universitarios de primer y segundo ciclo en función del límite mínimo establecido. De las restantes comunidades autónomas, nueve no modificaron los precios respecto al curso académico anterior y las restantes aplicaron incrementos moderados entre el 1 y el 2%.

La desigual evolución de los precios públicos, así como la aplicación de diferentes incrementos en cada comunidad autónoma para el curso 2009-2010, genera diferencias que se manifiestan en el cuadro 1. En este se presentan los precios públicos del crédito matriculado en primera matrícula para los diferentes niveles o modalidades de estudios superiores. En dicho cuadro se presenta la media simple de los diferentes precios en función de los diferentes niveles de experimentalidad. Aquí también hay diferencias entre regiones, ya que por ejemplo en Andalucía solo hay definido un grado de experimentalidad, de forma que todas las titulaciones tienen el mismo

precio, al tiempo que en Asturias, Extremadura y la Comunidad de Madrid existen hasta siete grados de experimentalidad en estudios de primer y segundo ciclo.

La mayoría de las comunidades autónomas definen entre cuatro y cinco grados de experimentalidad para los estudios de primer y segundo ciclo y de grado, y definen también entre tres y cuatro para los estudios de master y doctorado. Por tanto, la comparación de dichos precios promedio debe hacerse con cautela, pues la diversidad de situaciones es grande. Para ofrecer una visión más ajustada a la realidad, el cuadro también ofrece información por comunidad autónoma de la diferencia entre el precio de la experimentalidad más cara y la más barata, también para las diferentes categorías de estudio definidas.

Como se puede apreciar, en general no existe una correspondencia entre los precios medios más elevados y las mayores diferencias entre las experimentalidades más baratas y más caras. Lo que si se pone de manifiesto es que dichas diferencias tienden a ser mayores en la medida en que los estudios son de grado superior. La mayor diferencia que se observa entre la experimentalidad más barata y la más cara en los estudios de primer y segundo ciclo es de 6,12€ en La Rioja, de 10,77€ en Castilla y León en estudios de grado, de 16€ en master en la Comunidad Valenciana y de 23,27€ en los estudios de doctorado en la Comunidad de Madrid. Esta pauta también está presente si se comparan las diferencias entre el precio medio más alto y el más bajo por nivel de estudios siendo, respectivamente de 4, 7, 9 y 22 euros en los estudios de primer y segundo ciclo, grado, master oficial y doctorado.

En virtud de las competencias que les corresponden en materia de educación, cada año las distintas comunidades autónomas fijan los precios públicos y las tasas que deben satisfacer los estudiantes por la prestación de servicios académicos y administrativos recibidos de las universidades públicas establecidas en cada autonomía. Para ello deben atender a los límites máximo y mínimo que anualmente establece la Conferencia General de Política Universitaria.

De este modo, y limitadas por los límites decretados, las comunidades marcan las tarifas que deberán abonar

**Cuadro 1. Precios públicos del crédito matriculado en primera matrícula. Curso 2009-2010**

	1er y 2º ciclo (1)		Grado (2)		Máster oficial (4)		Doctorado (5)	
	Media	Diferencia	Media	Diferencia	Media	Diferencia	Media	Diferencia
Andalucía	11,50	<b>0,00</b>	11,50	<b>0,00</b>	27,10	<b>0,00</b>	27,10	<b>0,00</b>
Aragón	14,20	5,98	<b>17,42</b>	10,42	23,85	12,32	23,85	12,32
Asturias (Principado de) (3)	13,38	6,03	15,47	8,96	24,48	11,48	24,48	11,48
Baleares (Illes)	13,63	5,74	14,65	8,34	25,83	5,73	25,83	5,73
Canarias	<b>10,18</b>	4,57	<b>10,18</b>	4,57	25,50	5,07	25,50	5,07
Cantabria (3)	12,61	5,34	11,99	5,34	20,31	11,31	20,31	11,31
Castilla y León (3)	13,17	5,61	16,19	<b>10,77</b>	<b>28,80</b>	4,44	28,80	4,44
Castilla-La Mancha	12,26	5,19	12,26	5,19	<b>19,62</b>	8,30	<b>19,62</b>	8,30
Cataluña (3)	13,10	4,85	17,41	8,10	24,16	11,88	24,16	11,88
Comunitat Valenciana (3)	10,83	4,57	13,54	5,70	21,87	<b>16,00</b>	21,87	16,00
Extremadura	11,91	5,38	-	-	19,85	11,21	19,85	11,21
Galicia	11,31	3,88	11,31	3,88	23,80	9,08	23,80	9,08
Madrid (Comunidad de) (3) (6)	13,80	5,96	16,72	7,22	27,97	6,70	42,50	<b>23,27</b>
Murcia (Región de)	12,39	5,17	12,39	5,17	25,53	7,30	25,53	7,30
Navarra (Comunidad Foral de)	<b>14,50</b>	4,99	14,10	<b>0,00</b>	24,54	<b>0,00</b>	24,54	<b>0,00</b>
País Vasco (3)	12,73	5,41	-	-	27,65	8,84	27,65	8,84
Rioja (La)	13,53	<b>6,12</b>	13,53	6,12	22,40	11,00	22,40	11,00

**Nota:** en negrita se indica el precio promedio (o la diferencia) más alto(a) y en rojo el precio promedio (o la diferencia) más bajo(a).

(1) Este curso la Comunidad Autónoma de Madrid ha establecido precios diferenciados para los estudios impartidos en la Universidad Complutense (para los mismos grados de experimentalidad que el resto de universidades los precios serían: 16,62; 16,13; 15,63; 13,82; 12,43; 11,61; 10,65)

(2) La Comunidad Autónoma de Extremadura ha publicado los precios de los nuevos grados por curso completo, asignando en términos generales precios diferentes a cada grado por lo que no es posible su tabulación

(3) Estas Comunidades Autónomas establecen precios diferenciados para algunos Másteres Oficiales

(4) La Comunidad de Madrid ha establecido precios diferenciados para la Universidad Complutense de Madrid

(5) Estos precios están referidos a los doctorados del RD 56/2005 y RD 1393/2007

(6) La Comunidad no hace distinción entre los doctorados del RD 778/98 y los recogidos en esta tabla

Fuente: Ministerio de Educación.

los estudiantes por los distintos conceptos que se incluyen en la matrícula universitaria; por una parte, las tasas académicas por la actividad docente, es decir, el coste unitario de los créditos en los que el alumno se matriculará durante el curso; por otra parte, los costes correspondientes a los servicios administrativos, entre los que se incluyen la expedición de títulos y los gastos de secretaría.

El traspaso de competencias a las CCAA en materia de educación superior ha provocado una dispersión regional de precios por crédito matriculado que pueden responder a diversos factores. Por una parte, las características propias de las diferentes comunidades autónomas pueden incidir en el nivel de vida de sus habitantes y, por consiguiente, en la fijación de precios por parte de las administraciones públicas correspondientes. Por otra,

los precios públicos aplicados por las universidades afectan tanto al coste de la educación superior para los estudiantes como a los recursos de los que disponen las instituciones, de forma que juegan un papel importante dentro del funcionamiento del sistema universitario. En la medida en que los diferentes sistemas universitarios regionales tiendan a diferenciarse cada vez más, se observará una creciente dispersión de precios.

## Diferencias internacionales en la financiación de la educación superior

**Néstor Duch, IEB, Universidad de Barcelona y FCYD**

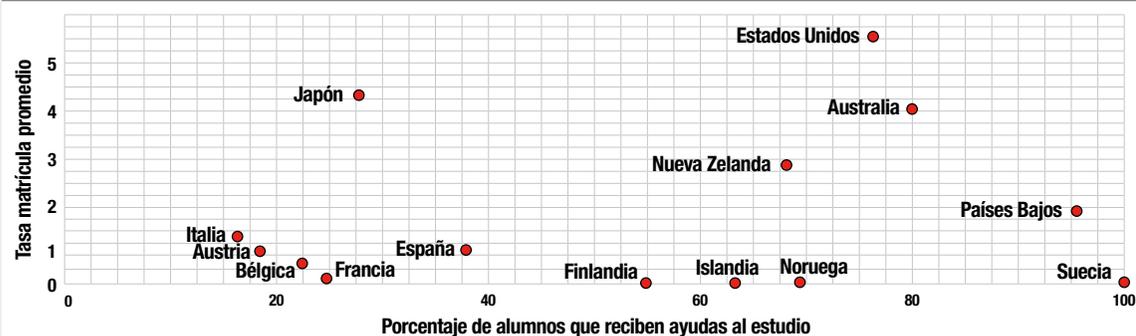
Los países difieren sustancialmente en la forma en que financian la educación superior. Este recuadro ofrece un panorama de los mecanismos de financiación más extendidos entre los países de la OCDE, con la intención de situar a España entre ellos y comparar los esfuerzos que los agentes públicos y privados de nuestro país realizan en relación a la educación superior. Siguiendo los datos de la publicación de la OCDE *Education at a Glance 2009*, los países se agrupan en función de dos dimensiones. La primera se refiere al reparto de los costes entre el sector público y privado, es decir, el esfuerzo que los estudiantes y/o sus familias deben realizar para poder realizar estudios superiores. La segunda concierne a las ayudas públicas que reciben los estudiantes en este nivel educativo.

No existe un modelo único que represente a todos los países miembros de la OCDE en la financiación de la educación superior. En algunos países en que las instituciones de educación superior cobran matrículas relativamente similares, existen grandes diferencias en la proporción de estudiantes que se benefician de ayudas públicas y/o pueden observarse marcadas diferencias en la cuantía de dichas ayudas. Sin embargo, si se comparan los gastos de matriculación que aplican las instituciones de educación superior y las ayudas públicas destinadas a los estudiantes junto con otros factores como el acceso a la educación superior o el nivel de gasto público en educación, es posible distinguir cuatro grandes grupos de países.

El primer modelo estaría compuesto por aquellos países que no cobran matrícula –o bien que aplican una muy baja– y que tienen un generoso sistema de ayudas públicas para los estudiantes. Este grupo incluye a los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia y Suecia), la República Checa y Turquía. En estos países no existen barreras financieras a la educación superior, de forma que las tasas de participación superan ampliamente la media de la OCDE. De la misma forma, con las excepciones de la República Checa y Turquía, el nivel de gasto público en educación superior sobre PIB en estos países tiende a situarse en los niveles más altos de los países miembros de la OCDE.

Un segundo grupo de países, siempre siguiendo la clasificación propuesta por la citada publicación, incluye Australia, Canadá, Holanda, Nueva Zelanda, el Reino Unido y los Estados Unidos. Estos países se caracterizan

**Gráfico 1. Relación entre la media de las tasas de matrícula aplicadas por las instituciones públicas de educación superior y la proporción de estudiantes que se benefician de ayudas públicas al estudio. Curso académico 2006-2007**



Fuente: Education at a Glance 2009, OCDE.

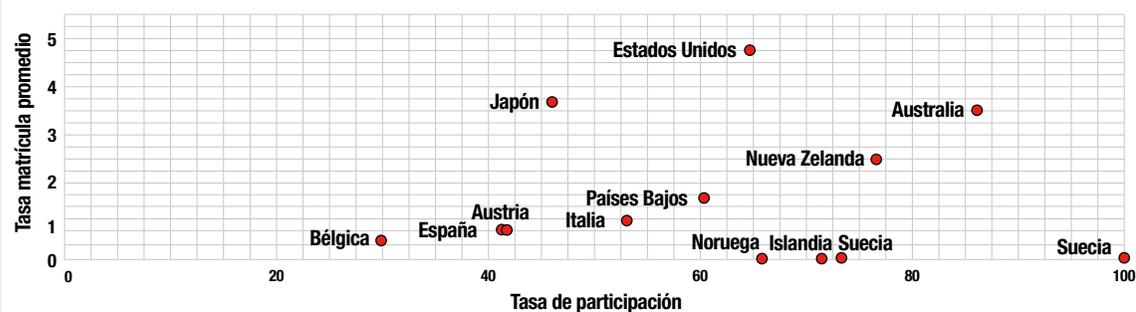
por tener un elevado nivel de tasas de matrícula, acompañado de un amplio sistema de ayudas al estudio. En este caso, las barreras financieras para acceder a la educación superior pueden ser relevantes, situación que en la mayoría de países se mitiga con abundantes becas y préstamos al estudio. En estos países las tasas de participación son superiores, con la excepción de los países nórdicos, a las del resto de países con reducidas tasas de matrícula (gráfico 1).

Los países con elevados costes de matrícula pero sin un sistema de ayudas suficientemente desarrollado componen el tercer modelo. Aquí se sitúan países como Japón o Corea, lo que provoca considerables cargas financieras para los alumnos y sus familias, sin que puedan acceder a un mecanismo de ayudas suficientemente desarrollado. Lo anterior provoca que la

participación en la educación superior en estos países sea inferior a la media de la OCDE (gráfico 2). Sin embargo, la menor demanda universitaria se compensa generalmente con elevadas tasas de acceso a la formación profesional. Una de las características de estos países es que se sitúan por debajo de la media de la OCDE en cuanto al gasto en educación superior como porcentaje del PIB, lo que indica que los recursos dedicados son reducidos y que solo un escaso porcentaje de los alumnos goza de ayudas al estudio.

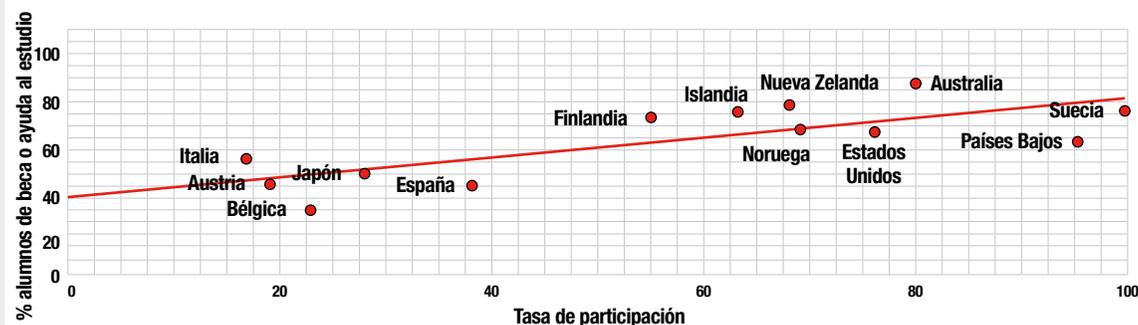
El cuarto y último grupo, en el que se encuentra España junto con países como Austria, Bélgica, Francia, Irlanda, Italia y Portugal, se define por tener un nivel relativamente bajo de tasas de matrícula combinado con un relativamente bajo sistema de ayudas al estudio, que se dirigen generalmente a grupos específicos. En estos

**Gráfico 2. Relación entre la media de las tasas de matrícula aplicadas por las instituciones públicas de educación superior y la tasa de participación. Curso académico 2006-2007**



Fuente: Education at a Glance 2009, OCDE.

Gráfico 3. Relación entre la tasa de participación y la proporción de estudiantes que se benefician de ayudas públicas al estudio. Curso académico 2006-2007



Fuente: Education at a Glance 2009, OCDE.

países hay una gran dependencia hacia los recursos públicos para la financiación de la educación superior y los niveles de participación se sitúan por debajo de la media de la OCDE. En este grupo de países, el bajo nivel barreras financieras al estudio, que presumiblemente debería facilitar el acceso a la educación superior, no es suficiente para afrontar los problemas asociados al acceso y a la calidad de la educación superior. Si bien pueden existir subvenciones que indirectamente ayuden a los estudiantes (como prestaciones para la vivienda o reducciones impositivas, por ejemplo), no existen sistemas de préstamos al estudio y las becas se dirigen a colectivos muy concretos. En estos países, el nivel de gasto público en educación superior como porcentaje

del PIB varía significativamente entre los países, más de lo que varía en los otros grupos, pero las políticas de matrículas y ayudas públicas no son necesariamente los determinantes de las decisiones de los estudiantes a la hora de optar por estudios superiores (gráfico 3).

Las decisiones de los responsables de las políticas relacionadas con la educación superior orientadas a las tasas de matrícula afectan tanto el coste de los estudios superiores para los estudiantes como los recursos disponibles para las instituciones de educación superior. Las ayudas públicas a los estudiantes y sus familias también funcionan como instrumento para promover la participación en la educación superior –en particular de

estudiantes de familias de escasos recursos– al cubrir una parte del coste de la educación y gastos relacionados. De esta forma, los gobiernos atajan los problemas de acceso, equidad e igualdad de oportunidades. Es por ello que el impacto de dichos programas de ayudas debe juzgarse, al menos parcialmente, analizando los indicadores de participación, retención y graduación de los estudiantes.

# La cuenta satélite de la educación superior

**Néstor Duch, IEB, Universidad de Barcelona y FCYD**

La creación de una Europa del conocimiento ha sido uno de los principales objetivos de la Unión Europea desde el Consejo Europeo de Lisboa del año 2000. En consejos posteriores, en particular en Estocolmo el año 2001 y en Barcelona el año siguiente, se ha llevado el objetivo planteado en Lisboa todavía más lejos. La agenda de Lisboa exige esfuerzos de una amplia gama de actores, en los que destacan las universidades, a quienes se les ha asignado un papel particularmente importante en este proceso, debido a su tradicional doble vocación de investigación y enseñanza, y a su creciente papel en el complejo proceso de innovación, sin olvidar la contribución a la competitividad económica y a la cohesión social.

La tendencia hacia una sociedad basada en el conocimiento es para las universidades una fuente de oportunidades pero también de grandes desafíos. La actividad de las universidades es cada vez más global y en un entorno en permanente cambio, caracterizado por el aumento significativo de la competencia en la atracción y conservación de talento, así como por la aparición de nuevas exigencias sociales para las que se han de convertir en los proveedores principales. La economía y la sociedad del conocimiento se derivan de la combinación de cuatro elementos interdependientes: la producción de conocimiento, principalmente por medio de la investigación científica; su transmisión a través de la educación y la formación; su diseminación por la vía de las tecnologías de la información y la comunicación; y, finalmente, su uso para la innovación tecnológica. Al mismo tiempo, surgen nuevas configuraciones de producción, transmisión y uso del conocimiento, circunstancia que implica un cada vez mayor número de participantes, típicamente en un contexto cada vez más internacionalizado y configurado a través de redes.

En este contexto de profundos cambios y transformaciones en las funciones, competencias y entorno de la educación superior, resulta fundamental y de gran interés profundizar en el conocimiento de los vínculos directos e indirectos que la educación superior tienen con el resto de la sociedad, desde el punto de vista productivo, tecnológico y también social, lo que permitirá analizar y estudiar las mencionadas transformaciones. Las posibles configuraciones que la educación superior puede adoptar deben analizarse con profundidad para identificar los puntos fuertes y débiles del sistema universitario español de cara a establecer estrategias de competitividad que permitan afrontar los retos planteados por el entorno cambiante en el que nos encontramos. De

la misma forma, un conocimiento más profundo del sector permitirá diseñar políticas universitarias que impulsen a la inserción de España en la sociedad del conocimiento.

A pesar de la existencia de un gran número de fuentes estadísticas sobre aspectos concretos de la educación y en particular de la educación superior, en España nunca se ha abordado el tratamiento estadístico, completo y exhaustivo, del papel que ésta juega en la economía y que permita su medición dentro de la estructura económica. Este tratamiento requiere de un método que refleje de una manera detallada la significación socioeconómica de este sector económico en España. Las cuentas nacionales, que constituyen el principal instrumento de medición macroeconómica y que pueden servir de síntesis de todas las fuentes de información estadística, no llevan a cabo una contabilidad del sector porque su objetivo es de carácter agregado y no pueden aspirar a describir en detalle todos y cada uno de los elementos que forman la realidad económica. Asimismo, su elaboración requiere criterios metodológicos estrictos, adoptándose en ocasiones simplificaciones y convenios, impuestos sobre todo por la compatibilidad internacional, que limitan las posibilidades de análisis de un sector de la complejidad de la educación superior.

La solución para estas limitaciones es diseñar lo que se denominan “cuentas satélite”. Una cuenta satélite es un esquema de medición y descripción de un aspecto concreto de la realidad económica, en este caso la educación superior, que utiliza metodologías y criterios básicos de las cuentas nacionales, pero extiende el campo de estudio e introduce desagregaciones que permiten un tratamiento más detallado así como una caracterización del fenómeno que se trata de analizar.

El objetivo de la cuenta satélite de la educación superior es establecer una descripción cuantitativa, de manera estructurada y detallada, de todos los flujos económicos relativos al sector. Esta manera de proceder permitiría además obtener un conjunto de indicadores que ayuden a determinar el peso del sector en el conjunto de la economía. De una manera más concreta, este estudio debería tener un alcance global, en la medida en que debe diseñarse para definir y medir las correspondientes operaciones económicas sobre los ámbitos fundamentales que rodean a la educación superior:

## **1. La delimitación de actividades y el gasto:**

en este caso se trata de clasificar las actividades relacionadas con la enseñanza superior; por ejemplo,

a través de criterios como la titularidad de los centros y la forma de las actividades educativas, sean estas ordinarias o conexas. En este sentido, se han de tener en cuenta aspectos como que la producción de bienes y servicios conexos no acostumbra a ser producidos por los centros educativos (o unidades de producción), además de representar solamente una parte de la actividad total desarrollada por las unidades que los ofrecen. La cuenta satélite debería, en este caso, describir la financiación del gasto que permite la compra de estos bienes y servicios, pero excluir del mismo las unidades que lo prestan (casas editoriales, empresas de catering, etc.). El gasto en educación, en términos generales, se puede separar entre gastos corrientes y de capital, conceptos que deben quedar debidamente reflejados en la cuenta satélite, con el mayor grado de desagregación posible. Por ejemplo, dentro de los gastos corrientes de las familias convendría identificar las matrículas, la compra de material, comedores universitarios, transporte, etc.

## **2. La caracterización de las unidades de producción:**

la actividad productiva en educación superior incluye todas las unidades de producción que realizan, si bien no exclusivamente, actividades características. En este sector deben excluirse las unidades que ofertan bienes y servicios conexos, excepto si el titular es el propio centro educativo. Así, desde el punto de vista de las unidades que aportan servicios educativos, resulta conveniente distinguir entre los centros reglados (sean públicos o privados), centros de formación de sociedades sin ánimo de lucro y fundaciones, escuelas de la administración pública, entre otros.

## **3. La identificación de las unidades de financiación:**

deben también detallarse las instancias que financian la educación superior y la formación. Una clasificación estándar distingue cinco colectivos: i) los diferentes niveles de las administraciones públicas; ii) las empresas; iii) las familias; iv) entidades sin ánimo de lucro, fundaciones; v) el resto del mundo. Las operaciones de financiación que llevan a cabo dependen del tipo de unidades y se refieren, por ejemplo, al gasto en educación superior, a las transferencias y subvenciones realizadas a los diferentes centros, las becas pagadas a las familias, gastos empresariales en la formación de sus empleados, matrículas y tasas, gastos en bienes y servicios conexos.

#### 4. Indicadores no monetarios de la educación

**superior:** conjuntamente con las tablas de la cuenta satélite, convendría definir algunos indicadores que reflejen aspectos cualitativos de la prestación del servicio educación superior y que a veces se contradicen entre diferentes fuentes estadísticas: número de estudiantes, personal docente-investigador, personal de administración y servicios, número de instituciones de educación superior, recursos financieros disponibles, entre otras. Estas variables pueden definirse temporal y espacialmente, así como por diferentes niveles (grado, máster, doctorado).

La elaboración de una cuenta satélite de este tipo podría permitir alcanzar además otros objetivos, como por ejemplo la utilización de la información del sector para analizar aspectos relacionados con el capital humano en la economía española, o bien con el sistema de investigación, desarrollo e innovación en el que las universidades participan activamente.

La modernización de las universidades españolas y la transición hacia la sociedad del conocimiento podrían verse impulsadas por una herramienta estadística como la cuenta satélite de la educación superior, que puede convertirse en una fuente útil de información y análisis

para el diseño de políticas universitarias, así como para la delimitación de las estrategias de las propias instituciones de educación superior. Adicionalmente, la investigación sobre el papel de las universidades en la sociedad y en el tejido productivo español podría verse enormemente favorecida al contar con un instrumento de información y análisis como lo sería una cuenta satélite específica.

# Le financement du système universitaire en France

## La plus grande autonomie des institutions universitaires accompagne l'amélioration de leur financement

**Pierre Richard, Delegado de la Conférence des Présidents d'Université para asuntos de medios y personal**

La France compte aujourd'hui 81 universités et quelques établissements assimilés (instituts nationaux polytechniques), qui sont des établissements publics depuis 1968 (loi Edgar Faure).

Le paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche est marqué en France par un double dualisme :

- pour l'enseignement supérieur, entre les universités, et les « grandes écoles » (ainsi que les classes préparatoires qui préparent à leurs concours d'entrée, dans les lycées), qui forment une grande partie des « élites » de la nation;
- pour la recherche, entre les universités, et les organismes de recherche, à vocation générale (CNRS), ou spécialisés dans un domaine scientifique (INSERM, dans le domaine de la santé, INRA, dans le domaine de l'agronomie, etc.).

Certes, des rapprochements sont en cours, au niveau des métropoles régionales entre universités et grandes écoles (« pôles de recherche et d'enseignement supérieur »), et par la multiplication des unités mixtes de recherche entre universités et organismes (ainsi, 90 % des unités de recherche du CNRS sont mixtes, et implantées dans les locaux universitaires). Il n'en reste pas moins que ces dualismes nuisent à la lisibilité de l'enseignement supérieur et de la recherche en France. Ainsi, sur 2,2 millions d'étudiants en France, 1,4 million environ est dans les universités (57,8 % de l'ensemble), les autres étant dans les filières post-baccalauréat des lycées, ou dans les grandes écoles.

### 1. Un financement des universités longtemps insuffisant

Le financement de l'enseignement supérieur français vient principalement de l'Etat (73 % de la dépense intérieure d'éducation, en 2007), loin devant les collectivités territoriales (10,7 %), les entreprises (7,4 %), et les ménages (8,9 %).

Cependant, ce financement de l'Etat est très inégal selon les types d'enseignement : historiquement, la France a privilégié l'enseignement secondaire (qui bénéficie notamment d'un très fort encadrement en

enseignants), et dans l'enseignement supérieur les filières extérieures à l'université. En 2007, le coût par étudiant était de :

- en moyenne de 10.150 € par an pour un étudiant de l'enseignement supérieur;
- 13.880 € pour un élève de classe préparatoire aux grandes écoles;
- 13.360 € pour un élève de section de technicien supérieur (en lycée) ;
- 9.020 € pour un étudiant d'institut universitaire de technologie (rattaché à une université);
- 8.970 € pour un étudiant en université;
- de 10.000 à 27.000 € pour un étudiant d'école d'ingénieur ou d'école de commerce extérieure à l'université.

A titre de comparaison, un élève de lycée coûtait la même année 10.320 € (cycle général et technologique), ou 10.380 € (cycle professionnel).

Des économistes<sup>1</sup> ont ainsi pointé la préférence implicite de la France pour un modèle fondé sur la reproduction des connaissances (modèle des classes préparatoires et des grandes écoles), par rapport à un modèle fondé sur la recherche et la création de connaissance (modèle universitaire) ; cette préférence étant incompatible avec la stratégie de Lisbonne, le « triangle de la connaissance » et le souci d'entrer dans une société de l'innovation. Avec retard, les pouvoirs publics ont entrepris de rattraper le niveau de financement des universités françaises, en vue d'atteindre le niveau moyen des pays de l'OCDE (de l'ordre de 11 500 équivalent.dollars), réduisant ainsi l'écart avec les autres filières d'enseignement supérieur en France ; avec le souci de lier l'augmentation des moyens en crédits et en emplois, avec l'amélioration de la performance des universités.

Parmi les événements qui ont accompagné cette volonté gouvernementale de fournir plus de moyens aux universités, avec en contrepartie la préoccupation d'avoir des universités plus performantes, ont doit notamment citer le lancement de la stratégie de Lisbonne (évoquée ci-dessus) par la Commission Européenne, en 2000, donnant la priorité aux politiques de recherche, d'éducation et d'innovation pour mettre la connaissance

au service du dynamisme économique et du progrès social et environnemental ; et la parution du « Classement de Shanghai » réalisé par l'Université Jiao Tong depuis 2003, qui assure un classement des universités du monde entier sur la base de quelques critères scientifiques mesurables, qui a constitué un « électro-choc » en France en révélant le mauvais classement des universités françaises (3 seulement dans les 100 premières classées, la première –l'Université Pierre et Marie Curie/Paris 6 – étant au-delà de la 40<sup>ème</sup> place).

### 2. Un mode de financement de l'enseignement supérieur par l'Etat à revoir

L'apport direct de l'Etat aux universités prend traditionnellement trois formes, d'inégale importance :

- une dotation globale de fonctionnement, définie annuellement, et qui permet de couvrir l'essentiel des dépenses de fonctionnement, ainsi que d'équipement pédagogique et scientifique, selon un modèle national : le système SANREMO, jusqu'en 2008, basé sur les données de l'année précédente, quant aux effectifs étudiants, à la charge d'enseignement découlant de ces effectifs et du poids spécifique de chaque diplôme préparé ; à l'encadrement en enseignants ; à l'encadrement en personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service ; et aux surfaces des locaux universitaires. Le dispositif SANREMO<sup>2</sup>, devenu de plus en plus complexe au fil du temps, permettait de calculer une « dotation théorique » de l'établissement, alors que la « dotation réelle », découlant des moyens financiers disponibles, était souvent inférieure, ce qui entraînait une grande frustration chez les responsables des universités sous-dotées par l'Etat..
- une dotation contractuelle, négociée tous les quatre ans entre l'établissement et le Ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, et attribuée, pour les équipes de recherche, sur la base de leur évaluation quadriennale ; et pour les autres activités, sur la base des projets de l'établissement, dans la mesure où ces projets s'inscrivent bien dans les objectifs généraux définis par la loi sur l'enseignement supérieur, et dans les objectifs prioritaires du Ministère ;
- des dotations complémentaires diverses, par exemple

1. Voir notamment : Aghion P. et Cohen E. « Education et croissance », rapport du Conseil d'Analyse Economique, Paris, La Documentation française, 2004.

2. Contraction de « système analytique de répartition de moyens »

pour compenser les exonérations de droits d'inscription des étudiants boursiers, ou faisant suite à des appels d'offres lancés par le Ministère pour favoriser certains types de projets : ainsi les universités numériques ont été essentiellement financées sur la base d'appels d'offres.

En moyenne, la dotation globale de fonctionnement représentait près de 85 % des ressources annuelles provenant de l'Etat, et la dotation contractuelle environ 15 % de ces ressources, l'apport des autres dotations ponctuelles étant relativement marginal.

Une grande partie des apports de l'Etat ne passaient pas par le budget des établissements d'enseignement supérieur, ce qui permettait de dire que l'autonomie instaurée en 1968 était réelle, mais limitée à certains domaines. En effet, l'Etat finançait directement :

- la paye des personnels sur emplois de l'Etat (fonctionnaires, et contractuels sur emplois vacants) ; les universités n'ayant dans leur budget que la paye des personnels rémunérés sur ressources propres ;
- les constructions universitaires nouvelles (le plus souvent déterminées dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, avec un co-financement des collectivités territoriales) ;
- l'action sociale en faveur des étudiants : bourses d'enseignement supérieur, logement et restauration des étudiants, qui sont gérés par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), sous la supervision des recteurs d'académie.

Un mouvement s'est dessiné, au début des années 2000, parmi les responsables des universités, pour imaginer ce que pourrait être une plus grande autonomie des universités, sur le plan budgétaire et sur le plan de la gestion des ressources humaines : la proposition du 'budget global' de l'université, rassemblant toutes les dotations directes ou indirectes de l'Etat, a été formalisée notamment par la Conférence des Présidents d'Université, en 2002<sup>3</sup>.

Les esprits étaient donc mûrs, chez ceux qui s'intéressaient à la gestion des universités, et y prenaient des responsabilités, pour explorer de nouvelles modalités de financement.

En même temps, la prédominance d'un financement public, par l'Etat, n'était pas remise en cause : l'enseignement supérieur et la recherche scientifique sont considérés en effet, en France, comme un service public, mis en œuvre par des établissements publics de l'Etat, et de façon plus marginale par des établissements d'enseignement privés participant au service public ; les

entreprises participant aussi à l'effort de recherche, en étant aidées par l'Etat principalement sur le plan fiscal, à travers le « crédit impôt recherche ».

Cette importance du financement de l'Etat ne doit pas faire oublier l'importance du financement des établissements d'enseignement supérieur par les autres acteurs économiques :

- les collectivités territoriales, dont l'apport est décisif pour l'investissement scientifique, et surtout immobilier, à travers leur cofinancement des contrats de plan Etat-Régions, dans lesquels sont programmés les investissements importants sur une durée de 7 ans ; les Régions financent également par des bourses individuelles les échanges européens d'étudiants dans le cadre des programmes Socrates ou Leonardo ; les collectivités financent également les « antennes universitaires » créées dans les villes moyennes dépourvues d'université, au moins lors de leur mise en place ;
- les entreprises participent au financement des universités notamment à travers les contrats de recherche, et de formation continue, ainsi que par le versement de la taxe d'apprentissage (pour les filières professionnalisantes) ; et plus récemment, à travers les fondations, créées dans le but de diversifier les ressources des universités ;
- les ménages participent relativement peu, en France, aux dépenses d'enseignement supérieur, sinon par le paiement de l'impôt : en effet, les droits d'inscription universitaires sont fixés à des niveaux modestes (en 2009-2010, de 171 € dans le cursus licence, à 350 € dans le cursus master et le doctorat, 550 € pour le cycle ingénieur, et 462 € pour les principaux diplômes du secteur santé), s'y ajoutant les frais de sécurité sociale et de mutuelle étudiante ; sachant que les étudiants boursiers (environ 30 % des effectifs) sont exonérés de droits d'inscription ; les familles supportent également une grande partie des dépenses courantes des étudiants (hébergement, restauration, documentation), au-delà de ce qui est fourni par les Œuvres universitaires et les bibliothèques universitaires ; l'Etat aidant les familles ayant à charge des élèves ou des étudiants sur le plan fiscal, par le système du quotient familial.

Les « ressources propres » des universités atteignent des niveaux très variables : relativement faibles (25 à 30 % des ressources de fonctionnement) dans les universités à dominante littéraire, ou les petites universités pluridisciplinaires, elles peuvent atteindre 40 à 45 % des ressources de fonctionnement dans les universités à dominante scientifique ou médicale, ou à dominante de sciences de gestion (Université Paris-Dauphine).

### **3. L'effort financier de l'Etat est conditionné par une amélioration des structures, et par une amélioration de la gouvernance: cette politique prend pour points d'appui la liberté et la responsabilité des universités**

Le gouvernement français, surtout depuis 2007, a défini l'enseignement supérieur comme une priorité nationale. Mais les gouvernants ne souhaitent pas « arroser le sable », c'est à dire verser de l'argent à des institutions universitaires qui n'en tireraient pas partie pour améliorer leur performance, mais seulement pour vivre plus à l'aise... C'est pourquoi tous les dispositifs mis en place ces dernières années ont eu pour principe de lier l'augmentation des moyens à une promesse d'amélioration de la performance des universités, mesurée par des indicateurs, dans le cadre d'une évaluation plus systématique et plus fréquente.

Cette nouvelle approche de l'action de l'Etat (vis à vis de lui-même, et des opérateurs publics que sont les universités) remonte notamment au vote unanime par le parlement de la nouvelle « loi organique relative aux lois de finances » (LOLF) le 1<sup>er</sup> août 2001, avec mise en œuvre complète le 1<sup>er</sup> janvier 2006. Les dépenses de l'Etat sont réparties en missions, programmes et actions, chaque programme ayant un responsable, et chaque action faisant l'objet d'indicateurs de performance, calculés annuellement, et dont il est rendu compte au Parlement. Ainsi, un « programme annuel de performance » est prévu dans la loi de finances initiale, et un « rapport annuel de performance » doit être rendu avec la loi de règlement. Les crédits de chaque action sont établis chaque année « au premier euro », sans droit à une reconduction automatique ; et le pouvoir de contrôle du Parlement est sensiblement accru.

La mission « recherche et enseignement supérieur » comprend une douzaine de programmes qui concernent l'activité de recherche et d'enseignement supérieur de différents ministères ; deux programmes concernent les universités et établissements d'enseignement supérieur public : « formations supérieures et recherche universitaire » (programme 150), et « vie étudiante » (programme 231) ; quatre autres programmes concernent les organismes de recherche. Les crédits à l'enseignement supérieur représentaient, traitements compris, un peu plus de 10 milliards d'€ en 2006.

Les établissements d'enseignement supérieur faisaient déjà l'objet d'une évaluation quadriennale des actions menées dans le cadre du contrat d'établissement, depuis 1988 ; ils doivent désormais fournir des données chaque

3. Rapport final du groupe de travail sur le budget global des universités – CPU, 2002.

année pour établir le rapport annuel de performance. Une étape importante a été franchie avec la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006, avec en particulier la mise en place des institutions suivantes :

- l'agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES), autorité administrative indépendante chargée de l'évaluation des établissements, des unités de recherche, et des formations ;
- l'agence nationale de la recherche (ANR) chargée de financer des actions de recherche sur la base d'appels à projets, thématiques ou non thématiques, afin d'équilibrer peu à peu les financements récurrents annuels des équipes par des financements sur projet ;
- les établissements publics de coopération scientifique (EPCS) qui permettront de regrouper dans chaque grand site universitaire les différents établissements d'enseignement supérieur et de recherche, dans un « pôle de recherche et d'enseignement supérieur » (PRES), ayant une plus grande visibilité internationale ;
- des structures permettant de faire travailler ensemble des entreprises et des unités de recherche autour d'une thématique commune : pôles de compétitivité, réseaux thématiques de recherche avancés, etc. labellisés par l'Etat après appels de candidatures.

La dernière étape décisive de cette nouvelle structuration a été l'adoption de la loi « libertés et responsabilités des universités » le 10 juillet 2007, loi dont la mise en oeuvre concrète est maintenant engagée de façon décisive. Elle dispose notamment que les universités, dotées désormais d'un conseil d'administration resserré (dans l'objectif de mieux responsabiliser les élus) passent entre 2009 et 2012 aux « responsabilités et compétences élargies », se traduisant par un budget plus global, incluant les traitements des personnels (fonctionnaires ou contractuels) sur moyens alloués par l'Etat ; le président d'université devenant véritablement l'employeur, et pour la plupart des corps (notamment ceux des enseignants-chercheurs) prenant la quasi-totalité des actes de gestion les concernant, au nom de l'Etat (car les différents corps de fonctionnaires gardent leurs statuts nationaux).

Ainsi, le budget de chaque université est multiplié par 3 ou 3,5, devenant l'équivalent du budget d'une ville moyenne, avec des marges de manoeuvre nouvelles, en respectant toutefois un plafond d'emplois d'Etat, et un plafond de masse salariale, fixés annuellement, et à ne pas dépasser.

La loi « libertés et responsabilités des universités » prévoit par ailleurs des « compétences particulières », optionnelles, dont les universités pourront bénéficier : la dévolution du patrimoine immobilier dont elles sont affectataires, et que l'Etat pourrait leur transférer en pleine propriété (les modalités étant actuellement à l'étude) ; et la création de deux nouvelles catégories de fondations : fondations universitaires (internes aux universités, juridiquement et budgétairement) ou fondations partenariales (extérieures aux universités mais dont celles-ci sont membres fondatrices, conjointement avec

contestations dans une partie universités, le Premier Ministre s'est engagé en 2007-2008 à ce que l'Etat apporte 1 milliard d'€ de plus à l'enseignement supérieur, pendant 5 ans (le programme formations supérieures et recherche universitaire devant ainsi passer de 10 à 15 milliards d'€, entre 2008 et 2012), tandis que le Président de la République s'engageait à apporter 1,8 milliard de plus à l'ensemble de la recherche et de l'enseignement supérieur (la MIREs) en 2008, 2009 et 2010.

Le budget de cette mission est effectivement en forte augmentation, depuis 3 ans :

Tableau 1

Lois de finances de l'année :	Total MIREs <sup>4</sup>	Programme 150 Formations supérieures et recherche universitaire	Programme 231 Vie étudiante	Total programmes 150 + 231 intéressant directement les universités
2008	23 530 M.€	11 190 M.€	1 981 M.€	13 171 M.€
2009	24 508 M.€	11 907 M.€	2 072 M.€	13 980 M.€
2010	25 425 M.€	12 146 M.€	2 010 M.€	14 156 M.€

des acteurs économiques locaux ou régionaux. A l'heure actuelle, environ 30 universités ont créées des fondations universitaires ou partenariales, en dépit d'une conjoncture économique peu favorables, et elles s'essaient au fundraising, pour créer de nouvelles chaires, ou pour monter des manifestations scientifiques, par exemple.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2009, 20 universités (dont les 3 universités de Strasbourg, qui ont fusionné à cette même date) sont passées aux responsabilités et compétences élargies. Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, 33 autres universités passent à leur tour aux responsabilités et compétences élargies, consacrant ainsi le succès de la démarche initiée par la loi « libertés et responsabilités des universités », la majorité des établissements ayant sauté le pas, après un audit approfondi mené par l'Inspection générale, pour vérifier l'aptitude de chaque université candidate à maîtriser la gestion (sous les aspects financiers, de ressources humaines, immobilière, et de leur système d'information) relative à ces compétences nouvelles.

#### **4. Le cadre juridique se traduisant par plus d'autonomie, et plus de responsabilités, a appelé un nouveau système d'allocation de moyens aux universités**

Lors de la période difficile de mise en place de la loi « libertés et responsabilités des universités », marquée par de vives

Par ailleurs, des crédits ont été affectés aux universités, en 2009, hors loi de finances initiale, d'une part pour la mise en sécurité des locaux universitaires (100 M.€, dans le cadre du plan de relance), et d'autre part pour la mise en oeuvre des restructurations lourdes liées au « plan campus » (122 M.€ notifiés en 2009 pour les premières opérations programmées, sur quelques campus de visibilité au moins européenne). En outre, le Président de la République, annonçant en décembre 2009 ses arbitrages pour l'utilisation du « grand emprunt » national, fixait la recherche scientifique ainsi que les formations universitaires parmi les grandes priorités, conditionnant cependant l'attribution des dotations à la réforme de la gouvernance des institutions universitaires.

Il y a lieu cependant d'observer que tous les crédits budgétaires des programmes cités ne vont pas dans les caisses des universités : certains crédits alimentent les caisses des pensions des fonctionnaires, d'autres constituent des mesures fiscales (aide aux créateurs d'entreprises utilisant des technologies issues de la recherche universitaire), d'autres encore constituant des autorisations d'engagement pour la conclusion de contrats de partenariat public-privé pour des constructions universitaires nouvelles.

Cela étant, les universités françaises sont donc sur la voie d'un rattrapage effectif de la moyenne européenne, en terme de moyens financiers et humains ; avec il est vrai un risque de plus grandes disparités entre elles, certaines

4. Rapport final du groupe de travail sur le budget global des universités – CPU, 2002.

resterait quelque peu « à la traîne », si leur effort pour augmenter leur attractivité et leur performance scientifique se révèle insuffisant.

Le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a décidé en 2009 de mettre en place un nouveau système d'allocation de moyens (que les sénateurs, à l'occasion de son examen, ont appelé SYMPA), qui puisse répondre à un objectif de plus grande simplicité, et qui soit de nature à favoriser l'émergence d'universités autonomes et puissantes. Un groupe de travail, associant les responsables de la Direction générale de l'enseignement supérieur, et de la Conférence des présidents d'université, a permis d'aboutir à un certain consensus sur ce modèle d'allocation de moyens :

- absence de calcul d'une dotation théorique : le modèle permet de répartir entre les établissements, en calculant la part relative de chacun d'entre eux, les crédits inscrits dans la loi de finances de l'année ;
- les crédits sont calculés en fonction de deux enveloppes : part à l'activité (80 %), part à la performance (20 %), pour la formation, et pour la recherche : ce sont donc les activités de base, formation et recherche, qui conditionneront l'ensemble de la subvention de l'Etat à l'établissement, y compris pour les fonctions administratives ou immobilières ;
- pour tenir compte des situations existantes, lorsque le modèle aboutit à une dotation inférieure à ce qu'une université touchait avec l'ancien système, le montant de cette enveloppe précédente est maintenu, ce qui constitue un « excédent d'initialisation », à résorber progressivement ;
- de même, quand le modèle définit un besoin d'encadrement en personnels supérieur au nombre d'emplois réellement affectés à l'établissement, celui-ci a droit à une compensation pour emplois manquants (20000 € par emploi manquant en 2009 ; 25000 € en 2010, pour atteindre à terme 45000 €) ; en revanche le Ministère a renoncé en 2010 à prélever des emplois dans les universités sur-dotées, pour les allouer aux universités sous-dotées, comme il l'avait fait en 2009 (cette mesure créant beaucoup de mécontentements pour un effet limité...)

Le modèle se présente schématiquement ainsi (tableau 2) :

L'activité en formation se mesure à partir du nombre d'étudiants (seuls ceux qui sont présents aux examens sont pris en compte), pondéré selon les filières (échelle de 1 à

**Tableau 2**

	enseignement	recherche	total
Activité	60 %	20 %	80 %
Performance	5 %	15 %	20 %
Total	65 %	35 %	100 %

4). L'activité en recherche se mesure à partir du nombre d'enseignants-chercheurs publiants, pondérés en fonction de la cotation de l'équipe de recherche dont ils relèvent.

La performance en formation se mesure à partir de quelques indicateurs, tels que les taux de réussite en licence (pondérés en fonction de l'origine des étudiants), et du taux d'insertion professionnelle des diplômés à 30 mois. La performance en matière de recherche se calcule à partir de la notation obtenue après évaluation par les équipes de recherche de l'établissement.

Une partie des crédits alloués au titre de la performance (4 % de l'ensemble des crédits) doivent l'être sur la base de projets, et non pas sur la base d'indicateurs de performance.

Enfin, si l'ensemble des crédits de fonctionnement (et de personnels, pour les universités passées aux responsabilités et compétences élargies) doivent être répartis sur la base de ce modèle d'allocation de moyens, le Ministère a prévu d'injecter dans celui-ci, après calcul, des moyens alloués selon des règles spécifiques (notamment pour le soutien au « plan licence », destiné à lutter contre l'échec, jusqu'ici assez massif, des étudiants dans les premières années universitaires), et d'autre part de maintenir à part une enveloppe de 20 M.€ par an pour les nouveaux contrats quadriennaux à passer avec les établissements.

Le modèle, après concertation avec la Conférence des présidents d'Université, et la Conférence des directeurs de formations d'ingénieurs, notamment, a connu quelques ajustements pour la répartition des moyens 2010 : ainsi, les paramètres relatifs aux étudiants des formations

technologiques ont été revus à la hausse ; et les 10000 premiers étudiants de chaque universités ont été pondérés de 5 % en plus, de façon à mieux couvrir les charges fixes des petites universités. La performance en master concernera non seulement ces diplômés, mais aussi la réussite en institut universitaire de formation des maîtres, en 5ème année de médecine, et en dernière année du cycle ingénieur ; les effectifs en personnels des services inter-universitaires sont répartis entre les universités concernées au prorata du nombre d'utilisateurs. Ainsi, le modèle 2010 devrait être plus juste, évitant des biais constatés dans le modèle initial. La collecte des données nécessaires est cependant assez lourde (effectifs d'étudiants présents aux examens, taux de réussite, identification des effectifs de chercheurs publiants, etc.), si bien que la répartition des dotations entre les universités ne pourra être connue que courant janvier 2010. Les universités ont été invitées à arrêter leur budget initial pour 2010, en décembre 2009, sur la base des dotations de l'année précédente, étant assurées de recevoir au moins autant cette année...

Ce système d'allocation de moyens, tout comme les responsabilités et compétences élargies conférées aux universités françaises, invite les équipes présidentielles à être très attentives à la gestion de leur établissement, et à se doter d'outils : contrôle de gestion, tableau de bord stratégique, assurance qualité, etc. permettant de tenir le cap et de mettre en oeuvre les priorités définies par chaque présidence, avec le soutien de son conseil d'administration.

# La financiación de la educación superior en Dinamarca y los Países Bajos

José-Ginés Mora, Institute of Education, University of London

Los sistemas de educación superior no se gobiernan bien con leyes ni decretos que tan caros son por tierras hispanas. Países con excelentes universidades no tienen leyes universitarias (por ejemplo, Estados Unidos o el Reino Unido). Tampoco es razonable dejar que los sistemas universitarios sean gobernados exclusivamente por el mercado, porque en educación no se cumplen las condiciones necesarias para que el mercado actúe eficientemente. Respetar y promover la autonomía de las universidades a la vez que la sociedad mantiene un control adecuado sobre el sistema universitario que garantice a los ciudadanos un buen servicio es factible mediante el uso de dos instrumentos: un buen modelo de financiación y una agencia de calidad que actúe con seriedad e independencia. Con un buen modelo de financiación que promueva la eficacia y la eficiencia y con una buena agencia de calidad que garantice que lo que se hace, se hace bien, sobra todo lo demás. Sobran leyes, decretos, normas, estatutos de funcionarios y toda esa parafernalia que muchos creen consustancial al buen orden universitario.

Dos países ejemplares en este sentido son Dinamarca y los Países Bajos. Ambos tienen buenos sistemas de calidad y buenos sistemas de financiación desde hace bastantes años. Las consecuencias son evidentes: ambos países tienen sistemas universitarios muy sólidos, equitativos y prestigiosos. Por poner un ejemplo anecdótico, las 13 universidades holandesas están en el *ranking* de Shanghai, una situación en la que no está ningún otro país del mundo. Y 11 de sus 13 universidades están en el Top 200 del Times Higher Education Ranking. Algo tiene que ver el modelo de financiación. En esta nota se presenta una visión esquemática de los modelos de financiación en ambos países.

## 1. La financiación de las universidades danesas

### 1.1 El sistema universitario danés

El sistema de educación superior en Dinamarca cuenta con un sector universitario, colegios universitarios y centros de formación profesional superiores. El sector universitario incluye 9 universidades y 13 instituciones especializadas en estudios tales como arquitectura, arte y música. Las instituciones tienen un alto grado de autonomía para la realización de sus actividades, sin embargo todas las instituciones y todos los nuevos cursos han de ser acreditados por el Gobierno.

Alrededor del 45% de los jóvenes cursan estudios superiores y alrededor del 32% de la población tiene un título de educación superior. El sistema danés de educación superior se caracteriza por tener una amplia representación de todos los grupos sociales y una larga tradición en el fomento de la igualdad de participación. Muchas estrategias se han establecido para este fin, en particular, la oferta de métodos de aprendizaje flexibles, el reconocimiento del aprendizaje previo y las iniciativas de aprendizaje permanente dirigidas especialmente a estudiantes de bajos ingresos y a estudiantes no tradicionales. La educación superior es gratuita y la admisión se basa exclusivamente en criterios académicos. Todos los estudiantes de educación superior tienen derecho a becas y préstamos concedidos por el Estado danés. Asimismo, no hay tasas de matrícula para los estudiantes de la UE, aunque las instituciones cobran a los estudiantes de terceros países.

Un sistema de educación permanente para adultos, subvencionado por el Estado, proporciona oportunidades de formación continua y desarrollo profesional y personal a nivel superior. Todos los daneses mayores de 28 años tienen derecho a ayudas públicas para la educación continua, con una reducción de la subvención en función de la renta.

### 1.2 El modelo de financiación

Las instituciones de educación superior son financiadas con fondos públicos regulados por el Estado. El gasto total, público y privado, en educación terciaria, como porcentaje del PIB fue del 1,7% en 2005, con el 1,6% de fuentes públicas y el 0,1% de fuentes privadas. Además de las subvenciones para la investigación básica, las universidades tienen ingresos considerables, en forma de contratos y proyectos de los consejos de investigación nacionales, la Unión Europea, fundaciones privadas y donaciones.

Las instituciones de educación superior reciben fondos directamente del gobierno. El gobierno asigna los recursos para la enseñanza universitaria a través de lo que se llama "el taxímetro". La fórmula se basa principalmente en las tasas de éxito de los estudiantes: en relación directa con el número de estudiantes que aprueban los exámenes. Simplemente, la institución recibe dinero sólo por "estudiante aprobado". Las instituciones no reciben fondos por los estudiantes que no aprueban o no completan los cursos.

Hay una tarifa asociada a cada área de estudios que varía anualmente. En su origen se calcularon mediante una estimación de costes, y anualmente se revisan en función de los incrementos de los costes ligados a la enseñanza. Actualmente los valores reales están entre los 3.240 y los 4.350 € en humanidades y ciencias sociales, y entre los 5.587 y los 8.307 € para ciencias naturales, técnicas y ciencias de la salud. Las universidades tienen autonomía respecto a cómo se distribuyen los fondos en la institución una vez que se asignan.

Con el objetivo de reducir la edad promedio de la finalización de los estudios, también se ha introducido recientemente un modelo de primas. Se ha introducido ya una prima por la finalización en tiempo de un título de *bachelor* y se está considerando el ampliarlo al de *master*.

El modelo de taxímetro también se utiliza actualmente para financiar la investigación ligada a la enseñanza (investigación básica). Dependiendo de su nivel de actividad investigadora, las universidades reciben entre el 30% y el 50% de su financiación para investigación básica a través del sistema de taxímetro.

### 1.3 Los efectos del modelo

El sistema de taxímetro fue evaluado en 1995 y en 1998, con resultados en general positivos, y se encontró que, como resultado de la reforma, la educación superior había mejorado considerablemente. Otras evaluaciones realizadas en 2004 y 2005, dieron lugar a conclusiones similares. En una encuesta realizada en 2006 a *stakeholders*, se encontró que aunque existe una actitud generalmente positiva hacia el principio de taxímetro, un cuarto de los encuestados pensaba que el sistema no estaba funcionando bien.

Aunque no existe una relación directa entre el sistema de financiación y las estrategias institucionales, el sistema de financiación tiene un impacto en las estrategias institucionales de varias formas. En primer lugar, el sistema de taxímetro hace que las instituciones sean sensibles hacia las preferencias de los estudiantes. El sistema de taxímetro genera un comportamiento respetuoso hacia los estudiantes. A fin de maximizar los ingresos, las universidades están motivadas para que los estudiantes pasen sus exámenes y completen su educación en el tiempo prescrito. El sistema promueve la eficiencia, induce a las instituciones de educación superior a estar orientadas a

los resultados y al cliente, y establece un sistema que es justo, transparente y automático.

Evidentemente, el sistema de taxímetro tiene vínculos estrechos con el sistema de garantía de calidad que está muy sólidamente establecido en Dinamarca. La garantía de calidad está garantizada por la aprobación ministerial de los nuevos programas e instituciones, por los examinadores externos y por un sistema riguroso de evaluación. Las universidades están sometidas a un sistema de garantía de calidad que revisa las cualificaciones de los docentes, los mecanismos de evaluar a los estudiantes y de otorgar títulos, y los programas de estudio.

## 2. La financiación de las universidades holandesas

### 2.1 El sistema universitario holandés

El Sistema de Educación Superior en los Países Bajos consta de 13 universidades y 46 universidades de ciencias aplicadas (*Hogescholen* o HBO). Todas ellas tienen un amplio nivel de autonomía. Las universidades matriculan alrededor de 220.000 estudiantes y las HBO alrededor de 370.000. El tamaño del sistema ha crecido rápidamente en los últimos años.

Los Países Bajos tienen un sistema universitario reconocido internacionalmente por su calidad. Ha habido una tendencia continua hacia la descentralización, promoviendo la autorregulación a nivel institucional y reduciendo el papel del Gobierno a un "control a distancia". Las instituciones siguen siendo económicamente dependientes en gran medida del gobierno. La calidad se mantiene a través de un riguroso sistema de garantía de la calidad.

En las universidades, casi todos los programas de *bachelor* tienen una duración oficial de tres años. En las HBO los programas de *bachelor* son de cuatro años y exigen la realización de 240 créditos (no hay *masters* en las HBO). En las HBO se iniciaron en 2006 carreras de ciclo corto de dos años con 120 créditos que forman parte de un *bachelor* si el estudiante desea continuar.

### 2.2 El modelo de financiación

El sistema de educación superior holandés recibe una alta proporción de su financiación de fondos públicos. El Parlamento determina el presupuesto total para la educación superior que se distribuye entre las instituciones basándose en tres lotes: una parte para la enseñanza, otra para la investigación básica y otra parte para los hospitales universitarios. Las universidades usan esos recursos internamente con plena autonomía.

Desde 1992 las universidades han sido financiadas en función de su rendimiento, utilizando el número de estudiantes

Financiación de la enseñanza (PBM)		
Componente	Tarifa base	Porcentaje del total
Nuevos estudiantes	2.600€ bajo 3.900€ alto y medicina	13%
Diplomas	11.500€ BA bajo 17.300€ BA alto 20.800€ BA medicina 5.800€ MA bajo 8.700€ MA alto 31.200€ MA medicina	50%
Asignación básica		37%

y títulos obtenidos. Con los años ha habido una serie de adaptaciones del sistema de financiación, pero los objetivos perseguidos siguen siendo los mismos: aumentar las tasas de éxito y reducir el tiempo para completar los estudios. Un nuevo modelo de financiación se introdujo en 2000. Este sistema fue sustituido de nuevo en 2004 por el actual modelo de financiación adaptado a los cambios debidos al proceso de Bolonia. El modelo actual será sustituido en 2011 por un nuevo modelo que armonizará la financiación de las dos partes del sistema (universidades y HBO).

Las universidades reciben recursos financieros adicionales para la investigación a través de la Organización para la Investigación Científica (NWO) y del sector privado, la Unión Europea y otras fuentes. Las HBO pueden recibir también recursos adicionales para las actividades de investigación, pero son las universidades las que se benefician fundamentalmente de la financiación pública y privada.

Además los estudiantes pagan la matrícula a un tipo fijo que en 2008 fue de 1.565€ anuales.

En las universidades el método de asignación se conoce como el PBM y ha estado en funcionamiento, con modificaciones, desde el 2004. Se trata de un modelo de distribución de los fondos públicos disponibles anualmente. El presupuesto se divide en tres componentes. Uno para la enseñanza (40%), otro componente para la investigación (44%) y otro para la educación y la investigación médica (14%).

Cada componente se asigna a las universidades a través de una parte fija y una parte basada en el rendimiento. Para la enseñanza, la parte fija es el 37% del presupuesto. El resto (63%) está basado en el rendimiento que se mide a través de los nuevos estudiantes y por los títulos otorgados. Para evitar fluctuaciones, el número de nuevos estudiantes y de títulos otorgados se mide por la media de los dos años previos. El 15% del presupuesto de investigación básica (o ligada a la enseñanza) se otorga también en función del número de títulos otorgados.

Para fijar las tarifas por nuevos estudiantes y por títulos otorgados se consideran tres niveles: bajo (artes, humanidades, derecho, ciencias sociales y lenguas), alto (ciencia e ingeniería) y un tercero, especial para las titulaciones en medicina. Las tarifas para cada nivel son las siguientes:

En el caso de las HBO, la financiación se basa sólo en la función docente para lo que se consideran las siguientes variables: número de alumnos matriculados, número de títulos otorgados, número de años que los graduados han estado matriculados, número de abandonos y número de años que han estado matriculados los que han abandonado. Todas estas variables son introducidas en una fórmula diseñada para estimular que los estudiantes acaben en el tiempo justo y para reducir los abandonos. Cuanto mayor es la tasa de éxito y el número de estudiantes, mayor es la financiación de las instituciones. Existen dos tarifas para la financiación: una para los cursos más experimentales y otra, un 20% mas baja, para los de ciencias sociales.

### 2.3 Los efectos del modelo

El objetivo de todos los modelos de financiación que se han puesto en marcha ha sido específicamente estimular la mayor eficiencia en el sistema holandés de educación superior, poniendo énfasis en las tasas de éxito de los estudiantes y en reducir el tiempo para lograr un grado. Existía el temor de que esto podría conducir a una reducción de la calidad. Sin embargo, esto ha sido siempre compensado por el exhaustivo sistema de garantía de calidad en vigor en los Países Bajos.

Gracias a este modelo, los Países Bajos han experimentado un aumento en el número de estudiantes, una reducción en las tasas de abandono y una reducción en la duración de los estudios. El cambio de una financiación sin condiciones a unos presupuestos marcados por una mayor eficiencia han generado, además, instrumentos internos de control de rendimiento y de disciplina presupuestaria.

