

Artículo de Investigación

Características de la financiación del sistema universitario español: Precariedad y falta de estímulo a la competencia, posibles alternativas

Financing characteristics of the Spanish university system: precariousness and lack of competitive incentives, possible alternatives

Fernando Lostao Crespo: Universidad CEU San Pablo, España.
fernando.lostaocrespo@ceu.es

Fecha de Recepción: 21/12/2024

Fecha de Aceptación: 28/12/2024

Fecha de Publicación: 02/01/2025

Cómo citar el artículo

Lostao Crespo, F. (2025). Características de la financiación del sistema universitario español: precariedad y falta de estímulo a la competencia, posibles alternativas [Financing characteristics of the Spanish university system: precariousness and lack of competitive incentives, possible alternatives]. *European Public & Social Innovation Review*, 10, 1-22.
<https://doi.org/10.31637/epsir-2025-1480>

Resumen

Introducción: Cuando públicamente se habla de la financiación del sistema universitario español (SUE) es sobre todo para resaltar la precariedad de esta en términos cuantitativos, casi nunca para destacar sus graves deficiencias, tanto en modelo como en gestión. Las privadas quedan al margen de esta financiación y nadie se pregunta si eso está justificado. La reciente LOSU, se plantea unos objetivos de financiación quiméricos, que además no dependen de la administración estatal. **Metodología:** El enfoque metodológico de esta investigación no se basa solo en el razonamiento jurídico, sino que también aborda la perspectiva de políticas educativas y sistemas de financiación públicos, y hace una breve incursión en cuestiones de naturaleza económica. **Resultados:** La universidad española sigue estancada en los ránquines universitarios internacionales, con indicadores docentes y de producción investigadora correctos, pero con índices de transferencia de conocimiento muy bajos, y muy deficiente competencia interna. **Discusión:** ¿debe reformarse de modo global el sistema de financiación

del SUE, o solo aumentarse las cuantías? **Conclusiones:** Para que la universidad española cumpla adecuadamente su misión y funciones al servicio de la sociedad, es necesario un cambio radical del sistema de financiación del SUE, aunque el mismo se aborde de modo progresivo.

Palabras clave: sistema; financiación; universidad; deficiente; precario; competencia; alternativas; préstamos.

Abstract

Introduction: When the funding of the Spanish university system (SUE) is discussed publicly, it is mainly to highlight its precariousness in quantitative terms, almost never to highlight its serious shortcomings, both in terms of model and management. Private universities are left out of this funding, and no one asks whether this is justified. The recent LOSU sets out chimerical funding objectives, which, moreover, do not depend on the state administration. **Methodology:** The methodological approach of this research is not only based on legal reasoning but also addresses the perspective of educational policies and public funding systems and makes a brief incursion into questions of an economic nature. **Results:** Spanish universities continue to stagnate in international university rankings, with good teaching and research production indicators, but with very low rates of knowledge transfer and very poor internal competition. **Discussion:** Should the SUE funding system be reformed as a whole, or just the amounts increased? **Conclusions:** For the Spanish university to adequately fulfil its mission and functions at the service of society, a radical change in the SUE funding system is necessary, although this should be approached progressively.

Keywords: system; financing; university; deficient; precarious; competition; alternatives; loans.

1. Introducción

Son constantes, y cada vez más reiteradas, las voces que desde el seno de las Universidades públicas se quejan amargamente de la precariedad de su financiación, es cierto que, con distinta intensidad, dado que la responsabilidad de la financiación corresponde a las comunidades autónomas. Estas quejas difícilmente van acompañadas de verdaderos propósitos de reforma en aras, por ejemplo, a una gobernanza más ágil, una mayor proximidad y conexión con el entorno socio económico, un sistema de financiación más eficiente, o una mayor transparencia en la rendición de cuentas. Ha habido muchos informes y diagnósticos sobre la Universidad en España – siempre desde el prisma de las Universidades públicas-, con estudiadas propuestas de reforma que pasan rápidamente al olvido. Sólo hay queja por la insuficiencia de dinero que llega, sean de las administraciones o de las empresas en forma de encargo de proyectos de investigación. Apenas hay reformas estructurales serias, ni si siquiera propósito, incluso, al contrario, reacción a la contra cuando puede haber un atisbo de reforma estatal que cambie el *statu quo*. Mientras tanto la Universidad española sigue estancada en los ránquines internacionales, incluso va a la baja.

La Ley 2/2023 del Sistema Universitario (LOSU), se ha marcado como objetivo- art. 55.2- que el total de la financiación pública de la universidad llegue al 1% del PIB, siento que lleva años estancada por debajo del 8%, y que las CCAA se preguntan de dónde va a salir ese dinero que falta; parece el Estado invita y ellos tienen que pagar. Un ejemplo más de norma que carecen de presupuesto real, que son un poco un brindis al sol; ¿va a poner el Estado el dinero que falta con su nivel de sobre endeudamiento actual?

Por otra parte, la Universidad de titularidad privada sigue creciendo a pesar de la gran desventaja competitiva de la que parte, sin que, por otra parte, dicha desventaja este justificada mínimamente en nuestro sistema legal. Los poderes públicos apenas atienden a su realidad específica, no se establece consecuencia alguna al hecho de su falta de financiación, para, por ejemplo, establecer un menor intervencionismo en su desarrollo; en concreto en lo que se refiere a número de autorizaciones que se deben superar, y requisitos de estas, para poner en marcha una titulación o admitir a más alumnos.

Es lógico que se exijan planes de viabilidad o estudios de mercado a las Universidades que se financian con fondos públicos, pero no a las que se juegan su capital, y quieren ganarse el mercado, lo contrario constituiría una limitación artificial del mercado, ilegal desde la óptica del derecho europeo. Limitación de la competencia que suele tener origen en el mismo poder público que financia las Universidades públicas de la región; es decir los gobiernos autonómicos actúan a la vez como juez y parte. Sin embargo, quienes si aprecian cada vez más a la Universidad privada son los usuarios de estas: estudiantes y empleadores.

En este contexto de estancamiento a la baja de la Universidad pública española, con un horizonte poco halagüeño en cuanto al incremento de financiación, lo lógico es que de una vez por todas se estuviera - al menos- pensado en alternativas reales. Los préstamos contingentes a la renta se plantean como una alternativa real a estudiar a la financiación de la docencia.

Es cierto que se trataría de un cambio radical, pero también lo es, que son precisamente cambios radicales los que precisa nuestro sistema, y que este modelo es el utilizado en otros sistemas universitarios con resultados globales mejores que los nuestros. Este cambio del sistema de financiación de la docencia podría traer múltiples beneficios a nuestro sistema, tanto desde la perspectiva de la equidad, como de la eficiencia, así como por el fomento de la competitividad, máxime si se extendiera su aplicación a los estudiantes de las Universidades de titularidad privada. En ello nos extenderemos en este artículo.

2. Metodología

En primer lugar, se va a realizar un análisis panorámico del sistema universitario español (SUE), y de la evolución de algunas cifras, para después realizar un análisis crítico de su sistema de financiación. Se analizarán también elementos concomitantes al propio sistema de financiación, como el hecho de los beneficios privados de la enseñanza universitaria, o el problema de la fuga de cerebros, que abonan la idea del posible cambio del modelo de financiación de la docencia universitaria. Se partirá para todo ello de referencias a informes globales que han analizado nuestro sistema universitario: “Informe Universidad 2000” (Bricall, 2.000), “Audacia para llegar lejos: Universidades fuertes para la España del mañana.

Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la EU2015” (Tarrach, 2011) y “Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario Español” (Wert, 2013), de otros informes recopilatorio de cifras y datos, tanto del Ministerio de Universidades: “Cifras y Datos del Sistema Universitario Español (Mº Universidades, 2024), como de la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas: “La Universidad Española en Cifras” (CRUE, 2024), ránquines internacionales, así como de la opinión de expertos, y noticias de prensa.

Se estudiará también la legislación española vigente, en concreto la LOSU, para dar cuenta de la carencia de reformas relevantes en el objeto de estudio de este trabajo, que esta norma ha traído. Finalmente se hará referencia a sistemas comparados como el británico, como modelo de referencia en la implantación del sistema de préstamos contingentes a la renta, como forma de financiación de la docencia universitaria.

3. Resultados

3.1. Panorama general del Sistema Universitario español

3.1.1. Diagnósticos muchos, remedios pocos

Si de algo no se ha adolece precisamente en España es de diagnosticar a la Universidad, otra cosa muy distinta ha sido el diseño de los tratamientos adecuados a esos diagnósticos, y otra más distinta todavía, el de la aplicación de algunos de ellos. Los diagnósticos más relevantes se han recogido en los informes promovidos por el propio gobierno a través de comisiones de expertos bajo signos políticos diferentes que se acaban de citar: Bricall (Bricall, 2000), Tarrach (Tarrach, 2011) y Wert (Wert, 2013), y más recientemente: la hoja ruta elaborada por la OCDE para conseguir la aproximación entre la universidad, y otros organismos públicos de investigación con el tejido empresarial español.

Esta hoja de ruta “Roadmap to foster public researchbusiness collaboration in Spain”, fue encargada por el propio gobierno español a través de los Ministerios de Universidades e Innovación a la UE, quien a su vez pidió colaboración a la OCDE (Mº Ciencia e Innovación, 2022). Pues bien, de todos estos informes, amén de unas cuantas opiniones de expertos, se desprende que los grandes males de la Universidad pública española se concentran en la gobernanza, la financiación - no sólo por la insuficiencia de la cuantía, también, y mucho, por la falta de eficiencia, y otros defectos que analizaremos -, en la desconexión con la sociedad y el tejido empresarial, y en la falta de internacionalización.

3.1.2. El problema de la gobernanza

Antonio Abril, presidente del Consejo Social de la Universidad de la Coruña, y de la Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades Españolas (CCSU), centra en el problema de la gobernanza el origen del resto de los males de las Universidades públicas españolas. En su opinión vertida entre otros medios, en una conferencia organizada por la fundación independiente (Abril, 2022), la cuestión de la gobernanza de las Universidades públicas españolas estriba no sólo en que se utilice el sistema democrático o asambleario en exceso, sino en que además no se trata de una democracia real, sino de una democracia meramente corporativa.

Siguiendo su razonamiento, si las Universidades de titularidad pública son financiadas mayormente por la sociedad, y lógicamente debe servir a los intereses de ella en su totalidad, y no solamente de las personas que se solicitan sus servicios, o trabajan para la misma, no puede ser que sea gobernada únicamente por los llamados colectivos universitarios, PDI, PAS y alumnos, especialmente por los primeros, que han patrimonializado la universidad, y por ello se van a resistir a cualquier cambio que debilite su situación a corto plazo, aunque a largo la fortaleciera.

La LOSU apenas ha tocado la gobernanza universitaria, salvo para algo que se podía calificar como de leve mejoría consistente en limitar los mandatos de los rectores de las Universidades públicas a un solo de sólo seis años; al menos no tendrá que estar un primer periodo de su mandato dedicado a contentar a sus futuros votantes. Si embargo, los problemas del modelo de gobernanza de la universidad española: asambleario, corporativo y endogámico, va mucho más allá de esto.

De los países miembros de la OCDE, solo el italiano se parece un poco al nuestro, el resto - muchos de los cuales se han transformado en los últimos años -, poseen modelos de gobernanza muchos más ágiles y operativos (Abril, 2022). Los borradores de la LOSU de Castells atisbaron la posibilidad de un cambio de un sistema de gobernanza, para que un comité en la que tuviera mayor representación la sociedad designará directamente al rector, pero ante la furibunda reacción de los rectores dicho proyecto se retiró, y se ha conservado el modelo de elección por el voto ponderado de los distintos colectivos universitarios (Silió, 2021). Una nueva ocasión perdida.

3.1.3. Gobernanza endogámica, desconexión con la sociedad

Para Antonio Abril (Abril, 2022) esta gobernanza corporativa provoca endogamia universitaria, repliegue hacia sí mismo, aislamiento y por lo tanto desconexión con el tejido empresarial, y tal afirmación la justifica el presidente del CCSU, contrastando los datos de la producción investigadora de las Universidades españolas, que la sitúan en el puesto 11º mundial, con un 3,5% de la producción investigadora, con el puesto que ocupan las Universidades españolas en el ranking de talento y competitividad: puesto 33º, diferencia que el atribuye a su aislamiento de la industria española, que hace el que, de las empresas españolas que investigan, aproximadamente el 20% del total, solo el 9% de ellas manifiestan que lo hacen junto a las Universidades españolas.

La universidad española tiene talento, eso no se puede negar, apostilla Abril, pero sobre todo está enfocado a la publicación, y en mucho menor medida a la transferencia de conocimiento a la sociedad y a la innovación de sus empresas. Todo podría cambiar si el gobierno de la universidad residiera en un órgano nuevo que tuviera la representación mayoritaria de la sociedad, que eligiera directamente al rector entre profesionales de cualquier parte de mundo con acreditada solvencia, en virtud de un principio de meritocracia, y dándole capacidad al rector para designar sus equipos, incluidos los decanos y jefes de departamentos, con el fin de evitar que cada decisión deba ser motivo de complejas negociaciones muy ralentizadoras.

Por otro lado, la LOSU no reconoce en su preámbulo ningún fallo interno del sistema universitario español (SUE), y cuando se refiere a la financiación es para destacar la insuficiencia de esta, sin más. Ninguna reforma en la gobernanza, salvo lo dicho en relación con el nuevo mandato único de seis años del rector, y ningún reconocimiento de sus carencias en el ámbito de la transferencia de conocimiento, a pesar de la evidencia de los datos.

También es verdad, que, con independencia de las razones últimas, lo cierto es que el gasto empresarial en España en I+D en Universidades se situaba en 2018 en más de un 30% por debajo del que se alcanzaba como media en la zona euro (Hernández y Pérez, 2021). Es cierto que causa de esta falta de inversión en el I+D universitario por parte de las empresas españolas se pueda deber a la excesiva atomización de la empresa española, en la que un 90% son microempresas, y a la preferencia por la compra de tecnología, antes que por su desarrollo (Hernandez y Perez, 2021).

Pero es igualmente cierto que la producción investigadora de la universidad española está muy ensimismada, y mira poco a su entorno. Antonio Cabrales (Cabrales, 2018) lo explica muy bien al proponer que la financiación a la universidad vaya ligada a resultados de investigación y no a volumen:

Se puede argumentar que la financiación de las Universidades en algunas CCAA ya tiene en cuenta los resultados de investigación. El problema es que lo hace de maneras indirectas y poco selectivas. Uno de los indicadores, por poner un ejemplo, es el número de sexenios relativos de los investigadores de plantilla. Pero los sexenios en muchas disciplinas simplemente no premian la excelencia, ya que se otorgan por haber llegado a un umbral de publicaciones mínimo. Esto impide premiar o distinguir a los departamentos o investigadores más notables. También se consideran las tesis leídas en una universidad, sin tener en cuenta si estas tesis son buenas, regulares o francamente malas.

No todo puede ser culpa del otro, no toda deficiencia universitaria debe atribuirse a la falta de financiación. Mal empieza una norma como la LOSU que quiere reformar un sistema, cuando comienza por no reconocer las propias deficiencias internas del sistema.

3.1.4. Ránquines internacionales. Sistema Universitario Español (SUE) sigue estancado

Pasan los años, y la Universidad española sigue estancada donde estaba, cosa por otro lado lógica, si partimos de que no se ha afrontado ninguna reforma de calado en las últimas décadas en el SUE. En el llamado ranking de *Shanghai*¹ (*Academic Ranking of World Universities*) correspondiente al 2023, probablemente el ranquin universitario más conocido de todos, la situación del SUE ha incluso empeorado, porque al menos en las últimas ediciones podíamos encontrar a una universidad española entre las 200 mejores, y en esta última edición no encontramos a la que solía estar, la universidad de Barcelona entre estas 200 mejores, sino en una clasificación amplia que abarca las Universidades situadas en el puesto 200 y 300; junto a ella, en este mismo nivel, se encuentra la universidad de Granada. Entre el puesto 301 y 400, podemos ver a las Universidades autónomas de Barcelona y Madrid, la Complutense, la Pompeu Fabra, y la de Valencia

3.1.5. La financiación pública del SUE sigue lejos del 1% del PIB

La financiación pública de las Universidades sigue lejos de llegar al objetivo del 1º del PIB, que el art. 55 de la LOSU establece como referencia para alcanzar la suficiencia financiera de las Universidades públicas, y como objetivo a conseguir para el año 2030 entre la Administración General del Estado, las CCAA, y las propias Universidades. Del último informe de la universidad española en cifras elaborado para la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) correspondiente al curso 21-22, resulta que la aportación de recursos públicos al sistema universitario español se sitúa sistemáticamente en un 21% por debajo de los valores medios de la OCDE, y un 26% por debajo de los valores medios de la UE a 23.

En concreto en el año 2020, el porcentaje del PIB dedicado a las Universidades se situaba en el 0,77% (CRUE, 2022, p. 181). En términos no de proporción del PIB, sino de porcentaje de gasto público empleado en la universidad, la financiación pública de las Universidades españolas se sitúa entre las 5 más reducidas de los 20 países de la OCDE analizados, solo por delante de Portugal, Italia, Australia y Reino Unido. Sin embargo, debe tenerse en cuenta:

¹ <https://www.shanghairanking.com/>

que estos dos últimos países están entre los 5 mejor financiados globalmente del mundo y disponen de un sistema de financiación a los estudiantes basado en préstamos renta, un método con recursos de titularidad privada (préstamos a los estudiantes), pero instrumentados mediante políticas públicas diseñadas a largo plazo respaldadas por retornos fiscales de la renta futura de los egresados y con garantías públicas (CRUE, 2022, p. 182).

Sin embargo, debido al incremento de oferta de las Universidades privadas- por aumento de numero de estas y por crecimiento de las existentes-, así como por el crecimiento de los precios públicos de las Universidades de titularidad pública, la financiación privada del SUE está creciendo, aumentando un 38 % en el periodo 2012 a 2020,”. (CRUE, 2022, p. 181)

Desde la perspectiva de la proporción del gasto público destinado a las Universidades, España tampoco sale muy bien parada, dado que sólo dedica el 1,8% a financiar a sus Universidades, mientras que: “países con tradiciones de gestión pública de marcado carácter liberal, como pueden ser Estados Unidos (3,4%), Nueva Zelanda (3,3%) o Reino Unido (3,1%), la superan ampliamente” (CRUE, 2022, p. 182). Lo mismo sucede en lo relativo al gasto por estudiante; el SUE se sitúa un 22% por debajo de la media de la OCDE en el gasto por estudiante universitario por servicios docentes, y un 14% por debajo de la media de la UE. En el caso del I+D, la diferencia es todavía mayor: un 36% menor a la media de los países de la OCDE y un 39%, a la de los países de la UE” (CRUE, 2022, p. 182).

3.1.6. El crecimiento de la universidad privada

Mientras todo esto sucede, mientras el sistema no reconoce ningún de sus fallos, y en todo caso prefiere promulgar normas con objetivos más voluntaristas que reales, como el alcanzar el 1 % del PIB en el gasto público en el SUE, las Universidades de titularidad privada no dejan de crecer, a pesar de que juega un partido en el que el contrario ha comenzado con varios goles de desventaja.

De los informes denominados: “Datos y Cifras del Sistema Universitario Español”, que publica cada año el Ministerio de Universidades (Mº de Universidades, 2024), el porcentaje de alumnos de grado que corresponde a los matriculados en las Universidades privadas ha crecido desde el 15,44% del curso 18-19 al 20,56% del curso 22-23. (Ministerio de Universidades, 2024). En concreto en el curso pasado, el 2022-2023, de los 1.353.347 alumnos de grado del SUE, 1.075.053 estudiaban en Universidades de titularidad pública, y 278.294 en privadas. En número globales la universidad pública también pierde, ya que en el curso 2018-2019 tenía 1.093.991, y en el 20-21 llegó a tener a 1.110.491 estudiantes. Es decir, cada curso las Universidades privadas, a pesar de que compiten con un gigante que tiene sus gastos financiados en un 85% aproximadamente, ganan alrededor de un 1 % de la cuota de los alumnos de grado del SUE.

Y en el caso de los másteres la situación todavía es más favorable a la universidad privada, que ya ha igualado prácticamente a la universidad pública en cuota de mercado. En concreto en el curso pasado, el 2022-2023, de los 276.518 alumnos de máster del SUE, 139.621 estudiaban en Universidades de titularidad pública, y 136.897 en privadas. Sin embargo, en número globales ambos tipos de universidad crecen, ya que la universidad pública en el curso 2018-2019 tenía 135.817 estudiante de máster, y la privada sólo 78.711, es decir ha multiplicado casi por dos el número de estudiantes en programas oficiales de máster universitario (Mº de Universidades, 2024).

3.2. *Análisis del sistema de financiación pública del SUE*

3.2.1. *El informe global de 2010*

El 26 de abril de 2010 se publicó el documento denominado: “Mejora y seguimiento de las políticas de financiación de las Universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del Sistema Universitario Español (SUE)”, elaborado de modo conjunto por el Consejo de Universidades y la Conferencia General de Política Universitaria; es decir, Estado, CCAA y Universidades, como uno de los ejes de la Estrategia Universidad 2015 del ministro Gabilondo (SUE, 2010).

Se buscaba generar un nuevo esquema de financiación del SUE, presidido por los principios de suficiencia, equidad y eficiencia, necesario para “su modernización y contribución al cambio de modelo social y económico que requiere España en base al conocimiento y a los objetivos en educación superior universitaria impulsados por la Estrategia Europa 2020”. En ese marco, las Universidades eran incluidas como motor del crecimiento económico y de empleo. Este ambicioso reto, que pretendía nada más y nada menos que romper con las inercias del sistema para promover un modelo universitario sostenible eliminando para ello las “actuales ineficiencias”, ha sido otro de tantos intentos voluntaristas que se han quedado en “agua de borrajas”.

Entre los objetivos que este documento establecía para el SUE, de cara al año 2015 (SUE, 2010, p. 11) —que se pueden leer en muchos otros documentos similares, informes, artículos doctrinales y proclamas políticas de todo tipo—, destaca el ambicioso reto de conseguir situar entre cinco y ocho Universidades españolas entre las cien mejores de Europa, objetivo que todo el que estaba mínimamente informado sabía que era un “brindis al sol”, y de hecho nuestro SUE, casi quince años más tarde, sigue estancado donde estaba, incluso peor, con ni siquiera una universidad entre las doscientas mejores del mundo según el ranking de Shanghái en su versión de 2023.

3.2.2. *Insuficiencia. Falta de poder de decisión de las Universidades*

Vaquer (2018, p. 9) veía problemas en el sistema de financiación de las Universidades públicas en España, por: “limitaciones estructurales derivadas de la configuración del sistema, que hace que las Universidades públicas no tengan capacidad de maniobra en relación con sus dos fuentes principales de ingresos, las matrículas universitarias y las transferencias de las CCAA”

3.2.3. *Falta de vinculación a resultados*

Ya en el año 2000, el informe Bricall (2000, p. 286) se mostraba contrario a los sistemas meramente incrementalistas, sin referencia a objetivos, que han conducido a situaciones de evidente ineficiencia: “el sistema incrementalista, de negociación continua entre la Administración pública y las Universidades, ha causado problemas de descrédito, o de búsqueda de objetivos netamente políticos”. Se incidía en la necesidad de apostar por modelos de financiación vinculados a indicadores de rendimiento (Bricall, 2000, p. 296).

3.2.4. Dependencia de los ciclos económicos

Existe un problema grave de dependencia de los ciclos económicos, como señala José Montalbán Castilla (Montalbán, 2019, p. 50) citando a Cbrales *et al* (2018): “el alto sometimiento del sistema universitario de subsidios, que se financian vía impuestos generales, genera a su vez una alta dependencia de los ciclos económicos y de las incertidumbres políticas, lo que evidentemente es algo altamente contraproducente”.

3.2.5. Falta de equidad. Efecto regresivo, y falta de equidad regional

Un sistema universitario público como el español, que financia de entrada a todos los alumnos por igual, con independencia de su nivel de renta —con independencia de las posibles becas posteriores— entre un 75 y un 80 % de los costes reales de cada plaza universitaria—, adolece de partida de un problema de equidad, ya que el papel de las becas según niveles de renta solo entra a jugar sobre el precio público que efectivamente paga el alumno. Embid y Michavila (2001, p. 59) ya denunciaron este asunto en el año 2000, al indicar: “que esta política de precios singularmente bajos podría suponer un efecto distinto al buscado, ya que podría haber transferencias de rentas a la inversa”.

El Informe sobre la financiación del Sistema Universitario Español de 20 de abril de 2007 realizado por la Comisión de Financiación creada por el Consejo de Coordinación Universitaria, se pronunciaba en esta misma línea al destacar la necesidad de evitar un sistema de precios regresivo, que lleva consigo la transferencia de rentas de quienes tienen menos recursos a quienes tienen más, y “la inequidad añadida que supone su aplicación a un servicio que, como la educación universitaria, presenta un elevado grado de apropiación directa de los beneficios derivados de su provisión” (Hernández, 2007, p. 258).

Juan Hernández Armenteros denuncia además de la anterior, la inequidad territorial, dado que para un servicio prácticamente igual se pueden llegar a pagar cantidades muy distintas en las distintas CCAA, pudiéndose triplicar el precio (Puyol, R. —coord.—, 2018, p. 40).

3.2.6. Falta de eficiencia

Entre las deficiencias más generalizadas desde el punto de vista de la eficiencia, destaca la: “ausencia de un sistema de contabilidad analítica, de una estructura de costes real, y de un sistema de información más completo que el mero registro contable de gastos” (Hernández Armenteros 2006, p. 94); falta de profesionalidad en la gestión, y escasa cultura de la rendición de cuentas; ausencia de modelos y de elementos objetivos y vinculados a resultados; falta de políticas de financiación a largo plazo, debido, en gran medida, a la carencia de información necesaria para evaluar resultados y adoptar medidas. Y como consecuencia de todo ello se ha generado en las Universidades una cultura “meramente pedigüña presidida por una vocación incrementalista, y de marcado tinte clientelista”. Las Universidades no deberían confundir: “autonomía financiera o ánimo de lucro con opacidad en la gestión” (Hernández, 2006, p. 97).

Es cierto que existe una tensión entre Universidades públicas y gobiernos autonómicos, en la que ambos utilizan tácticas algo coactivas o arbitrarias; los gobiernos regionales no deberían ser rehenes de las Universidades, y estas no estar sometidas a la discrecionalidad de aquellos. Y mientras tanto la comunidad universitaria ajena a este problema real, la sociedad mirando para otro lado, y la política con miedo a meterse en arenas movedizas.

En el año 2015, se seguía denunciando la falta de especialización profesional en la gestión, y en cuanto a la rendición de cuentas, aunque se reconocía que había muchas más Universidades públicas que ofrecen en sus webs documentos estadísticos; sin embargo, “la rendición de cuentas a la sociedad es mucho más que la presentación periódica de los agregados estadísticos” (Armenteros-García, 2015, p. 95).

La falta de eficiencia origina auténticos círculos viciosos: “falta de eficiencia, mayor necesidad de recursos, más presión fiscal, mayor limitación de la propiedad privada, y mayor injusticia social”. Así lo ve Calsamiglia, citado por Agustín García Inda (García, A. 2020, p. 40).

3.2.7. Financiación no favorecedora de la competencia

La última perspectiva de análisis del sistema de financiación de la universidad española tiene que ver con si se trata de un sistema que propicia la competencia o si, por el contrario, no la favorece. Pero no únicamente desde la perspectiva de la competencia entre la universidad pública y la privada, sino también entre las propias Universidades públicas.

La Comisión Nacional de Mercado y la Competencia (CNMC) emitió un importante informe el 14 julio de 2016 (CNMC, 2016) en el marco del recurso contencioso-administrativo interpuesto por ella misma contra varios de los requisitos establecidos en el Acuerdo de 27 de octubre de 2015 del Gobierno de Aragón por el que se establecen los objetivos, criterios y requisitos que guiarán la programación de las enseñanzas universitarias oficiales en la CA de Aragón para el periodo 2016-19, y que perjudicaban a la universidad privada de la región, la Universidad San Jorge.

Este informe de la CNMC (2016, pp.15-18) analiza los principales obstáculos a la competencia que se derivan de la actual estructura de financiación del sistema universitario español. Se trata de un sistema de financiación

- (i) que se basa en criterios de cantidad en lugar de calidad, y que no incentiva la mejora,
- (ii) en el que las Universidades carezcan de libertad y autonomía para determinar las tasas académicas,
- (iii) con un sistema de contratación del PDI muy rígido, donde las remuneraciones similares no fomentan la movilidad entre Universidades,
- (iv) con un alto control administrativo de la oferta de títulos universitarios oficiales,
- (v) en donde existen limitaciones específicas hacia las Universidades privadas, con controles administrativos tienen todavía menos sentido, al carecer estas de financiación pública, e intervenir en el mercado a su cuenta y riesgo², y
- (vi) donde hay una enorme falta de transferencia de información sobre distintas variables.

² Muchas de estas normas chocan con la Directiva 123/2006 de Servicios del Mercado Interior, y su legislación de trasposición en España. Lo trato mucho más en extenso en mi monografía (Lostao, 2022), que cito en las referencias.

3.3. Elementos concomitantes

Otros elementos concurrentes coadyuvan a la necesidad de plantearse un cambio radical de modelo de financiación del SUE

3.3.1. Fuga de cerebros

Conocido es el fenómeno consistente en la enorme cantidad de jóvenes universitarios egresados que encuentran acomodo profesional y personal fuera de nuestras fronteras. Según un informe del *think tank* CEPS, titulado *EU Mobile Workers*, referenciado por el periódico La Vanguardia (Piergiorgio, M., 2019): entre los años 2007 y 2017, unos 87.000 trabajadores españoles de alta cualificación (título universitario o grado superior) se fueron a otros países de la UE. El tema alcanza tintes casi dramáticos si hablamos de profesionales de la salud. Hoy es de conocimiento generalizado el grave problema de la escasez de estos profesionales en España, que ya hoy sufrimos, y que se va a agravar en el futuro como no se tomen las medidas adecuadas. Según la página web del Consejo General de Colegios oficiales de Enfermería, España precisa de 95.000 profesionales de la enfermería para equiparnos a los países de nuestro entorno³.

En lo que se refiere los profesionales de la medicina, se constata la falta actual de alrededor de 6.000 médicos de atención primaria, que ha sido provocada por la “fuga” de 18.000 profesionales de la medicina en el periodo 2012-2022, que se ven atraídos por los más altos sueldos ofrecidos en otros países (Silió,2022). Por lo que el problema no es causado en realidad por la falta de plazas en las facultades de medicina, porque cuantas más plazas haya, más graduados se irán a trabajar a otros países.

Esta situación causa un doble daño a nuestro país, el primero, el provocado por falta de profesionales en un servicio público tan vital como el de la salud, y el segundo el causado a nuestras arcas públicas, dado que el coste medio de formar a un médico en España en una universidad pública es de 60.000 euros (Silió,2022), de los que luego se aprovechan otros sistemas de salud. Argumentario lógicamente entendible a otros tipos de profesionales, que, formados en Universidades españolas, hacen su carrera profesional, y vierten su talento en otros países.

3.3.2. Beneficios privados de la enseñanza universitaria. La universidad como inversión

Considerada en términos generales, es obvio que la enseñanza universitaria tiene efectos favorables para la sociedad, pero también beneficia, y mucho, al propio graduado ya que con la obtención de un título universitario tiene muchas más posibilidades de obtener trabajo, y que además este esté mejor remunerado. No se trata esta de una cuestión baladí, dado que la consideración de este beneficio privado debería tener importantes consecuencias en cuanto a las características de la financiación de la universidad misma.

En el informe: “La universidad española en cifras”, correspondiente al ejercicio 2016/2017, se indica (CRUE, 2017, pp. 16-19) que con la tasa media de desempleo en España situada en un 16,7 %, la misma baja al 9,3 % cuando se tienen estudios superiores, y es sólo del 4,2 % cuando los estudios son de doctorado. En ese informe también se indica (p. 22), que los niveles de renta de los universitarios son un 50,9 % superiores a los niveles de los que no lo son.

³ <https://bit.ly/46lh6iE>

La edición de este informe correspondiente al curso 21-22, mantiene que las tasas de paro se reducen a la mitad en el caso de graduados universitarios, y se reducen en mayor medida en los casos de la obtención de los grados de máster y doctorado (CRUE 2022, pág. 117 y ss). Entiende el informe Bricall (2000, p. 267) que, aunque de la enseñanza universitaria se desprenden beneficios sociales de carácter externo, como sucede con la educación básica, es más fácil de evaluar la rentabilidad privada que un individuo obtiene de su inversión en la educación superior, que es mucho más clara, y que se plasma en forma de ingresos futuros más elevados y de acceso a mejores empleos.

El informe CNMC de 2016 incide en que el sistema de tasas es ineficiente dado el elevado retorno privado que tiene la educación universitaria con respecto al retorno social, que es mucho mayor en otros niveles de educación (CNMC, 2016, p. 4). Dado que es obvio que la educación universitaria repercute fuertemente en una mayor capacidad de obtener remuneraciones más altas, sus costes deberían ser asumidos en una mayor medida por los interesados. Según Cabrales et al (2018, resumen ejecutivo), los posibles efectos externos de la formación universitaria no justifican el nivel de subvención, y además existe el riesgo de que si el servicio es de mala calidad el retorno no sea proporcional a la inversión. “Es verdad que la educación tiene efectos externos, pero ninguna estimación que conozcamos sugiere que esos efectos externos sean comparables al 80 % que hoy día sufraga el sector público”.

4. Discusión

4.1. *¿Cabe la financiación pública de las Universidades privadas?*

El sistema legal español no ha justificado por qué solo una parte del SUE tiene acceso a financiación pública, ni que esta posibilidad este reñida -ni mucho menos- con la Constitución. De hecho, en alguna comunidad autónoma la financiación pública ya llega a las Universidades de titularidad privada, y no solo por la vía de proyectos competitivos de investigación.

En 2010, el informe del Consejo de Universidades y la Conferencia General de Política Universitaria (SUE, 2010, p. 62) se hacía eco de la preocupación de las Universidades privadas porque su aportación fuera reconocida y compensada, y realiza un positivo análisis de su aportación, y pone de manifiesto como en algunos países como Bélgica –deberíamos añadir, en gran medida a Inglaterra– la financiación es igual para todas las Universidades, con independencia de su titularidad. Además, en casi toda Europa el tratamiento de Universidades públicas y privadas es igual en el campo de la investigación, y se proponía que en España se debería también mejorar la igualdad en este ámbito.

En realidad, la LOSU ha dado un cierto paso en este sentido ya que el art. 95.2 prevé que las Universidades de carácter social y sin ánimo de lucro declaradas de interés público, puedan participar en programas para la investigación, creación y transferencia e intercambio del conocimiento, impulsados por las Administraciones Públicas.

En algunos territorios de nuestro país las Universidades privadas ya llevan bastantes años recibiendo ayudas públicas. En el País Vasco, el art. 89 de la Ley 3/2004, del Sistema Universitario Vasco prevé la posibilidad de la financiación de las Universidades no públicas mediante la fórmula de los contratos-programa. En Cataluña también se produce este fenómeno, aunque con unas Universidades como la UOC y la Central de Cataluña (la antigua de Vic) que podemos calificar como mixtas, dado que tienen forma jurídica privada, pero son de fundación o promoción pública.

4.2. Alternativas al modelo de financiación: los préstamos contingentes a la renta

Con independencia de que el sistema actual debería de corregir muchos de las deficiencias que se han descrito, lo cierto es que de igual modo debería comenzar a plantearse alternativas que den solidez y viabilidad al SUE - sobre todo a la parte pública, el SUPE-, y que además puedan contribuir al fomento de la competencia interna. Se ha hablado de bonos, de deducciones fiscales, y de cheques, pero dada la brevedad de este trabajo, nos vamos a limitar a los préstamos contingentes a la renta.

No han faltado voces durante los últimos años que proponen la implantación del sistema de préstamos públicos para la financiación de los estudios universitarios oficiales, pero salvo pequeñas experiencias, la última vinculada a los primeros programas oficiales de postgrado a la entrada del sistema de Bolonia, nada más se ha avanzado en este campo. Eso sí, en el año 2000, el informe Bricall (2000, p. 307) recomendaba poner en marcha un programa piloto de préstamos-renta que ya se habían puesto en marcha en cincuenta países, y se constataba que, en general, en todos los países de la OCDE se producía un incremento en la contribución de los estudiantes al pago o al sostenimiento de las Universidades públicas. Se decía que la financiación de la matrícula universitaria, dada la probada rentabilidad de la inversión, podría ser perfectamente afrontada por los interesados, aunque se aconsejaba la intervención pública mediante programas de préstamos garantizados por el Estado (Bricall, p. 269).

4.2.1. La figura de los préstamos contingentes a la renta

El estudio: *Income contingent university loans: policy design and an application to Spain* (Cabrales et al, 2018), analiza la aplicación del sistema de préstamos contingentes a la renta al SUPE, partiendo de un escenario base que contaría con una deuda de 21.000 euros por estudiante (cercana al coste de una carrera universitaria para el contribuyente en ese momento), un tipo de interés del 0 %, y una tasa de devolución del préstamo del 10 % de la renta al año por encima del mínimo exento –15.000 €–, y la cancelación de la deuda después de veinticinco años. El estudio extrae las siguientes dos conclusiones principales (Cabrales et al, 2018, resumen ejecutivo):

- (i) La estructura es altamente progresiva (los que están en el 25 % de la parte superior de la renta pagan casi la totalidad de las tasas universitarias, mientras que los que están en el 10 % de la parte inferior apenas pagan).
- (ii) El coste universitario pagado por el Estado sería de entre 16 y 56 puntos porcentuales menor que en el sistema actual.

El estudio demuestra entonces que, a pesar de las dificultades del mercado de trabajo español, el desarrollo del sistema de préstamos contingentes a la renta sería factible dentro de nuestro sistema universitario y permitiría ayudar a enfrentarse a los nuevos retos de la educación universitaria.

Además de lo anterior, el sistema de préstamos contingente a la renta tendría otras consecuencias positivas en opinión de Montalbán (2019, p. 62):

- a) Se evitaría que la dependencia del ciclo económico o de la incertidumbre política.
- b) El importante excedente de fondos públicos —entre 1.424 y 5.000 millones de euros— se podría destinar a reforzar otros puntos débiles del sistema.
- c) Se reforzaría el sistema de incentivos a los estudiantes, al hacer a estos responsables directos del coste de su educación.
- d) No se afectaría tampoco a los estudiantes con familias de bajos recursos, dado que en realidad las posibilidades de acceso a la universidad se amplían, ya que el repago futuro dependerá de los ingresos futuros y no de los del momento de acceso.

En definitiva, los graduados pagan su educación si pueden llegar a hacerlo con sus ingresos. El Estado se limita a proveer un mecanismo de seguro si las perspectivas profesionales de los egresados no son suficientemente positivas. Aunque también es cierto que, en paralelo, sería necesario mantener un sistema de becas mejor que el actual, que cubriera los gastos de mantenimiento de los alumnos con rentas familiares más bajas e incluso proporcionase becas-salarios a aquellos alumnos que necesiten aportar un salario a sus economías domésticas; sector al que el sistema actual no le facilita asistir a la universidad.

La necesidad de un cambio radical del sistema de financiación de la docencia universitaria, en los términos que se están explicando, no es que se justifique sólo por su mejora en progresividad y eficiencia, o incremento de fomento de la competencia, sino que ya es casi una cuestión de vida o muerte, si se quiere “preservar la sostenibilidad del sistema universitario y aumentar su calidad sin dañar su equidad” (Montalbán, 2019, p. 63). No olvidemos que este sistema en sí mismo es más solidario, puesto que:

permite transferencia de rentas en dos niveles:

- (i) de personas con mayor talento —que con sus futuros salarios más elevados van a permitir mantener el sistema— a personas con menos talento, que quizás no puedan devolver sus préstamos, o al menos la totalidad;
- (ii) y de las generaciones más veteranas con las más jóvenes.

4.2.2. *La posible aplicación al sector universitario privado*

Es cierto que el estudio de Cabrales *et al* no extiende el sistema de los préstamos a los alumnos de Universidades privadas, pero son tantos los ahorros que se producen con la implantación del sistema al sector público (entre 16 y 56 puntos porcentuales menos de gasto que en el sistema actual) y los beneficios que generaría una mayor competencia, que no parece descabellado que los poderes públicos pudieran asegurar también el repago de los préstamos de los alumnos de las Universidades privadas, que recordemos suponen tan solo un 20% del total de los alumnos de grado. Ninguna disposición legal impide esta posibilidad.

En cuanto al riesgo que para las administraciones regionales españolas podría suponer asumir el aval de los préstamos a los alumnos del sector privado, no deberíamos olvidar que la tasa media de desempleo en España, entorno al 12%, se divide por la mitad en el caso de los graduados universitarios (6%), reducción que todavía es mayor en el caso de másteres y doctores.

Es decir, los ahorros que para el sistema supondría la aplicación de este sistema al sector público, más la media de paro en los graduados universitarios, y el número relativamente pequeño de alumnos del sector privado en el arranque de este sistema, parece que aconseja la ampliación de este sistema al sector privado, que no sólo sería un elemento clave para el aumento real de la competencia, sino que ampliaría la capacidad de elección del alumno.

4.2.3. El modelo británico. En particular el inglés

Aunque el sistema de préstamos contingentes a la renta es muy común en los sistemas universitarios anglosajones, vamos a estudiar como referencia el modelo británico, y en concreto el inglés, dado que los países miembros del Reino Unido, tiene competencia para financiar de un u otro modo sus Universidades, y no todos lo hacen igual.

El sistema vigente de precios de la enseñanza universitaria en el Reino Unido, y de su financiación vía préstamos contingentes a la renta, arrancó de modo definitivo el año 2010 cuando el Gobierno de coalición conservadores – liberales, subió el límite de la tasa por docencia de 3.375 a 9.000 libras, al mismo tiempo que creaba el *Income Contingent Repayment Loans*.

La generalización del sistema de préstamos renta, supuso un gran cambio dado que se dejaron de conceder las ayudas directas a la docencia a las Universidades, al margen de programas puntuales de ayuda para el cumplimiento de objetivos concretos. El recorte del bloque de ayudas directas a las Universidades ya establecidas, además de aligerar el esfuerzo financiero del Estado, iba a tener como consecuencia que se igualaran las condiciones de competencia, ya que se consideraba que la mayor barrera para la competencia de los proveedores privados de educación superior era precisamente la financiación directa de la enseñanza de las Universidades clásicas.

Se partía de un esquema heredado de los laboristas según el cual se otorgaban préstamos de hasta 6.000 libras para los estudiantes que quisieran realizar estudios en nuevas instituciones de enseñanza superior - *alternative providers*-, pero solamente para ciertos cursos, los *designated courses*. Las reformas se presentaron con el objetivo de, entre otras cosas, racionalizar las anomalías históricas, eliminar restricciones injustas y liberalizar la entrada de competidores (Mcgettingan, 2013, p. 3). El Student Loan Company (SLC) es la sociedad estatal británica que tiene por objeto recaudar las devoluciones de los préstamos de los estudiantes a quienes se les otorga las características principales del sistema:

- a) Se trata de préstamos avalados por el Estado.
- b) Pueden cubrir tanto costes académicos como de mantenimiento.
- c) Las tasas académicas de referencia es de 9.250 libras año.
- d) Los prestamos sólo se devuelve cuando se llega a un umbral de renta de 25.000 libras al año, cantidad que queda exenta de devolución.
- e) El porcentaje de devolución sobre las cantidades no exentas es del 9%.
- f) Se cancelan en caso de muerte o incapacidad.
- g) Se dan por concluidos a los 40 años del comienzo de la devolución, aunque no se haya devuelto en su totalidad.

Un cambio tan drástico de sistema de financiación de docencia, eliminado el gran montante de las ayudas directas a las Universidades para pasar a un sistema de préstamos a los alumnos, daba vértigo a muchos, y obligaba al Gobierno a hacer un seguimiento estrecho, y a ir tomando decisiones para ajustar los distintos parámetros del nuevo sistema, a fin de que sirviera a todos los intereses en juegos, estudiantes y Universidades, pero también el de las propias arcas públicas y los de los contribuyentes.

Por ejemplo, en febrero de 2022, el Gobierno tomó entre otras las siguientes medidas: extender el periodo de repago de 30 a 40 años; reducir el umbral exento de repago de 26.575£ a 25.000£ congelándolo hasta 2028; reducir el tipo de interés al índice de precios al consumo, y congelar el precio de la anualidad académica en 9.250 libras hasta 2025.

En el 2017, se promulgó se promulgó la *Higher Education and Research Act*. Los objetivos principales de esta norma era la de crear un nuevo marco regulatorio para la educación superior, aumentar la competencia interna y la capacidad elección de los estudiantes, garantizar que los estudiantes reciban una buena relación calidad-precio y fortalecer el sector de la investigación.

Para favorecer la competencia se entendió que era tan importante facilitar el acceso a nuevas instituciones universitarias - *alternative or private providers*- , como el que las condiciones de competencia interna se igualaran - *level playing field*-, que se conseguiría entre otras vías, permitiendo que los alumnos de todos los centros universitarios, ya se tratara de Universidades establecidas o de nuevos colleges, adscritos a otras Universidades, pudieran acceder a estos préstamos para la docencia.

El nuevo sistema no generalizaba el sistema de préstamos de arranque para todas las Universidades y centros, pero si permitía que aquellas instituciones nuevas, una vez que cumplieran con ciertos requisitos: de calidad, y otros en materia de sostenibilidad financiera, de gestión y gobernanza, de mercados y competencia, y protección de los consumidores, pudieran ser elegibles para que sus alumnos accedan a los préstamos contingentes a la renta, aunque no forzosamente para todos los cursos que impartan, sino solo para aquellos programas que alcancen esos ciertos niveles de calidad, los *designated courses*.

5. Conclusiones

La universidad pública española tiene mucho campo de mejora sobre todo en lo que tiene que ver con la gobernanza, la conexión con la sociedad y el tejido industrial, y la transferencia de conocimiento; los ránquines internacionales lo atestiguan año a año. Un sistema de gobernanza ensimismado y endogámico, de tipo corporativo, en el que importa sobre todo la opinión de los que viven de ella o en ella, y mucho menos la de los que la financian, y/o son destinatarios de sus servicios, puede ser una de las causas del estancamiento de nuestro SUE.

La universidad de titularidad privada debe quedar al margen de este análisis, al carecer de financiación pública, discriminación que por cierto no está ni mínimamente justificada en las distintas leyes universitarias que hemos tenido en España desde la Ley de Reforma Universitaria de 1983. A pesar de ello la universidad privada le gana terreno año a año a la pública. Sin embargo, hay excepciones, sobre todo el País Vasco, donde si se financian Universidades de iniciativa privada por la vía de contratos programas.

La precariedad en la financiación del SUE, que hacen que hayan saltado las alarmas en varias Universidades y CCAA, y que la sitúan muy lejos de la mayoría de los países de su entorno, no parece que se vaya a paliar con simples disposiciones legales, salvo que haya detrás disponibilidades financieras reales, que por ahora no se atisban. Una ley orgánica por sí sola no consigue fondos, por más que establezca el objetivo de llegar al 1 % del PIB en gastos público para el SUPE. Esto no se alcanzará salvo que haya una aportación decidida por parte de la administración general del Estado, que complemente a las de las CCAA a las que corresponda la financiación de sus Universidades públicas (Hernandez y Pérez, 2023, p.9).

El incremento de financiación del SUE no solucionaría todos los problemas, ya que ha deficiencias enormes en materia de eficiencia y equidad, que no sólo no se mencionan, ahora incluso se ignoran. El modelo meramente incrementalista o clientelista en el que está instalado el SUPE, no solo estanca a la universidad pública española, sino que la hace retroceder por una pendiente continua.

Tampoco el modelo de financiación del SUPE favorece la competencia, ni interna entre sí, ni con las Universidades privadas.

El SUPE está financiando sus estudios a miles muchos futuros profesionales que acaban ejerciendo su actividad profesional fuera de nuestras fronteras.

Los estudios universitarios no sólo son un bien de naturaleza pública, sino también claramente privado porque permite a los graduados la obtención de niveles de renta mucho mejores. Además, el gasto medio de las familias en educación es relativamente pequeño, y estamos hablando de tramos de educación no obligatoria.

No es lógico que, en un país como el nuestro, conscientes, como somos, de que la universidad debe ser un motor de desarrollo, cultura y bien estar, apenas existe debate sobre modelo de financiación de la universidad.

En este contexto, parece más que recomendable afrontar de modo decidido el estudio de un cambio de modelo organizativo, y de financiación, en el que el sistema de préstamos contingentes a la renta podría ser de gran utilidad al SUE.

5.1. Propuestas

5.2.1. Fase 1: corregir ineficiencias y crear agencias independientes

Lo primero que debería hacer el sistema de financiación del SUPE, es corregir todos los defectos que hemos descrito en el apartado 2.2 de este trabajo, corrección que se podría sintetizar en:

- (i) vinculación de la financiación de las Universidades públicas a objetivos y resultados concretos, y no a soportar la estructura sin más,
- (ii) financiación de la demanda, y no la oferta,
- (iii) generalización del modelo de contratos-programa para objetivos concretos,
- (iv) implementación real de los sistemas de contabilidad de costes y rendición de cuentas,

- (v) establecimiento de un sistema punitivo que obligue al cumplimiento de los anteriores principios, evitando condescendencias y paternalismos,
- (vi) incremento general de precios públicos y becas.

Para ganar objetividad en la financiación de las Universidades públicas de su región, y evitar asimismo el posible conflicto de intereses con las mismas que le lleven a su sobreprotección en perjuicio de las Universidades de titularidad privada, sería muy interesante contar de agencias públicas independientes encargadas de esta financiación.

5.2.2 Fase 2: generalización del sistema de préstamos contingentes a la renta, y camino hacia un modelo único

El cambio más importante pasaría por la implementación de un sistema general de préstamos contingentes a la renta, y su extensión – aunque fuera en un segundo momento- al sector privado del SUE

Pero, para que las condiciones de competencia se equiparasen por completo, habría que ir hacia un modelo donde:

- a) Universidades públicas y privadas obtuvieran las mismas posibilidades de financiación tanto pública como privada. La pública por la vía de la obtención de ayudas públicas directas – a la investigación, principalmente –, como por la vía de los préstamos a sus alumnos, o la garantía de estos. La privada procedente tanto de los precios de la enseñanza, como de la transferencia de investigación, prestación de servicios a empresas y otros, y por los posibles patrocinios.
- b) Las reglas para el desarrollo de sus servicios – en definitiva, para la puesta en marcha de títulos y oferta de plazas – fueran las mismas para todos los operadores.
- c) Dar la posibilidad a las Universidades públicas de su transformación en fundaciones, posibilidad que se ha abierto en Portugal, y que ejecutó en 2017 la Universidad Nova de Lisboa (Lostao, 2022, pág.423); modelo que ya tenemos en España, representado por las Universidades catalanas UOC y VIC – Universitat Central de Catalunya.

Para ambos tipos de Universidades se aplicarían estas reglas principales de modo igual:

- a) Financiación de la docencia de los alumnos vía préstamos contingentes a la renta.
- b) Financiación de la investigación vía contratos-programa contra objetivos y resultados.
- c) Mismas reglas para el desarrollo de la actividad, en particular en materia de autorización de centros, puesta en marcha de nuevos títulos, y admisión de alumnos.
- d) Límite superior de precios de la enseñanza, por debajo de los cuales las Universidades podrían jugar con libertad.
- e) Libertad de organización interna y de modelo de gobernanza.

Naturalmente, como pasa en el Reino Unido con unas pocas Universidades (Lostao, 2022, pag. 397) las Universidades privadas podrían desmarcarse de estas reglas, pero a cambio sus alumnos no podrían gozar del sistema de préstamos con garantía pública.

5.2.3. Colofón

Se conoce la realidad en la que nos movemos en este país, y se sabe que lo que plantea hoy podría calificarse como utópico, cuando además la LOSU hace poco más de un año, ha “consagrado” la financiación estructural basal, ajena a objetivos, como la vía más importante de financiación del SUPE. Desgraciadamente la demagogia está muy presente en nuestra sociedad, y sobre todas estas ideas, en particular sobre el sistema de préstamos contingentes a la renta, no tardarían en caer críticas por su pretendido carácter elitista, o privatizador, cuando es todo contrario, cuando se trata de un sistema mucho más solidario, que permite que una generación contribuye con la formación de la siguiente, o que los más inteligentes contribuyan a la formación de los menos.

Además, este sistema de préstamos, taparía una de las vías de aguas más importante de nuestro sistema, supondría que los que legítimamente se van a trabajar fuera de España, habiéndose graduado en una universidad pública española, gracias al esfuerzo económico de todos los que tributan en su región, agradecieran ese fuerza devolviendo el coste de sus estudios, no como pasa ahora con los profesionales de la salud (entre otros), que se van a trabajar a otros sistemas de salud de fuera de España, y nos hacen perder tanto al profesional, como el dinero con el que se le formó.

Nada será posible, si los poderes públicos y los principales grupos político, son incapaces de coger el toro por los cuernos, - se tendrá que preguntar si quieren ser tractor en lugar de remolque⁴-, y ajenos a cálculos clientelistas y electoralistas, son capaces de superar las numerosas resistencias internas, y llegar a acuerdos que ayuden a transformar los continentes o soportes organizativo funcionales de las instituciones universitarias, no sus almas fundacionales, que deben permanecer y sobreponerse a todas las inercias que succionan sus esencias. Siguiendo a García de Enterría (García, E. 1988, p. 11)

las estructuras formales se arraigan en hábitos sociales, en tradiciones, en situaciones políticas de las cuales no es posible hacer abstracción. Sin embargo, la estructura formal de la universidad no es lo determinante, ya que a lo largo de la historia el ser de la universidad se ha encarnado bajo formas muy diversas, ya que es la estructura interna la que debe servir a la función, y lo importante es identificar el principio oculto que subyace y forma parte de la esencia de las Universidades, que no es otro que el de la autonomía

La situación no es para tomársela en broma, Clara Eugenia Núñez, catedrática de historia e instituciones económicas de la UNED, en una entrevista para el diario “El Mundo”, ya después de la entrada en vigor de la LOSU, sentenció con toda claridad que la Universidad española se dirigía hacia la irrelevancia total (Sanmartín, 2023).

⁴ La cuestión, como se pregunta Jiménez Asensio en su análisis del plan de recuperación, transformación y resiliencia presentado por el Gobierno de la nación, es si los poderes públicos van a ser capaces de actuar como tractor o lo van a seguir haciendo como remolque. Siguiendo a este autor (Jimenez, 2020, p. 2), el «virtuosismo de la gestión no se logra con una reforma normativa incrustada en el BOE», sino que «requiere abordar en paralelo y con coherencia tres pilares sustantivos: estructuras organizativas, procesos y personas [...] transformar la Administración requiere liderazgo político, coraje y mucho tesón», para superar las «resistencias numantinas que afloraran en todo proceso de cambio», ya que «aunque existiera voluntad de cambio, que no la hay, el tiempo corre en nuestra contra».

La sociedad y sus dirigentes deben ser valientes, y la universidad generosa y aceptar que el análisis y las reformas no pueden solo salir de sí mismas, y responder a sus intereses propios. Como se atribuye a nuestro último nobel científico Santiago Ramón y Cajal, no se puede ser cirujanos de sí mismos, el bisturí salvador debe ser manejado por otros.

6. Referencias

- Abril, A. (2022, 15 septiembre). Fundación Independiente. *La universidad española en la encrucijada*, (video). <https://www.youtube.com/watch?v=zvEq3cRvgMw&t=4871s>
- Bricall, J. M. (2000). *Informe Universidad 2000*. Conferencia de Rectores de las Universidades españolas (CRUE). <https://www.oei.es/historico/oeivirt/bricall.htm>
- Cabralles, A. (2018, 25 de septiembre). *Autonomía y competencia, bases para la discusión sobre un posible modelo de financiación universitaria*. Studia XXI. <https://bit.ly/3YiGtje>
- Cabralles, A, Güell, M., Madera, R. y Viola, A. (2018). Income contingent university loans: policy design and an application to Spain, *Documentos FDEA*. <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2018/07/FPP2018-06.pdf>
- CNMC (2016). Informe económico sobre el acuerdo de 27 de octubre de 2015 del Gobierno de Aragón sobre los objetivos, criterios y requisitos de las enseñanzas universitarias oficiales en la comunidad autónoma de Aragón para el periodo 2016-2019 - UM/001/16, <https://www.cnmc.es/expedientes/um00116>
- CRUE (2017). *Informe universidad española en cifras, 2016-17*. <https://www.crue.org/publicacion/espanola-en-cifras/>
- CRUE (2022). *Informe universidad española en cifras, 2021-22*, <https://bit.ly/4dm3wxM>
- CRUE (2024). *Informes la universidad española en cifras*. Publicaciones CRUE, <https://www.crue.org/publicacion/espanola-en-cifras/>
- El Economista (2023, 25 de enero). Análisis de la universidad española: financiación, situación de su personal e internacionalización. *El Economista*. <https://bit.ly/3Sqopjs>
- Embid, A. y Michavila, F. (2001). *Hacia una nueva universidad. Apuntes para un debate*. Tecnos
- García, A. (2020). *El Estado David. Suprimir, sustituir, simplificar. Salida de emergencia del Estado del bienestar*. Unión Editorial-Fundación Civismo.
- García, E. (1988): “La autonomía universitaria”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 117, 7-22.
- Hernández, J. (2006). La contabilidad de costes en la universidad pública española como herramienta de cambio en sus estructuras productivas y organizativas. *Revista de Auditoría Pública*, 38, 85-98.
- Hernández, J. (2007). La financiación del Sistema Universitario Español. *Revista de Estudios Regionales*, 79, 241-287.

- Hernández, J. (2015). La financiación universitaria como instrumento dinamizador de cambio en la universidad pública española. *CIAN-Revista de Historia de las Universidades*, 18/1. <https://erevistas.uc3m.es/index.php/CIAN/issue/view/422>
- Hernández J. y Pérez J. A. (2015). La financiación universitaria como instrumento dinamizador de cambio en la universidad pública española. *CIAN-Revista de Historia de las Universidades*, 18/1. <https://erevistas.uc3m.es/index.php/CIAN/issue/view/422>
- Hernandez, J. y Pérez, J. A. (2021, 8 de marzo). *Financiación de las empresas a las Universidades públicas: debilidades objetivas (I)*. *Estudia XXI*. <https://bit.ly/3y3RQRs>
- Hernández, J. y Pérez, J. A. (2023). *Financiación Pública en la Ley Orgánica del Sistema Universitario: Objetivos de financiación pública e instrumentos. Gasto inducido*. Monografías Web CRUE. <https://bit.ly/4fx7x4z>
- Jiménez, R. (2020). *Tractor o remolque, Administración pública y recuperación económica*. Hay Derecho, 29-12-2020. <https://bit.ly/3StkVfY>
- Lostao, F. (2022). *Universidades de titularidad pública y privada. Una misma misión coma un mismo mercado, distintas reglas*. Civitas Thompson Reuters.
- Mcgettingan, A. (2013): *The Great University Gamble Money, Markets and the Future of Higher Education*. Londres. Pluto Press 2013
- Montalbán, J. (2019). Financiación universitaria: desafíos y soluciones potenciales. *Revista ICE: Economía de la Educación y Política Educativa*, 910. <http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/6919/6934>
- Mº de Ciencia e Innovación (2022). *Roadmap to foster public research-business collaboration in Spain*, <https://bit.ly/3Srw29c>
- Mº de Universidades, (2024). *Datos y cifras del sistema universitario español*. Ministerio de Universidades. <https://www.Universidades.gob.es/publicaciones-e-informes/>
- Piergiorgio, M. (2019). España e Italia encabezan la fuga de cerebros dentro de la UE. *LaVanguardia.com*, 15 de abril. <https://bit.ly/3A8DLTg>
- Puyol, R. (coord.) (2018). *Universidad 2018. Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*, 163.
- Vaquer, M. (2018). *La universidad como servicio público: misión, iniciativa y prestación*. Ponencia del XIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (Universidad de Salamanca, 9 y 10 de febrero de 2018). <http://www.aepda.es/AEPDAEntrada-1876-XIII-CONGRESO-DE-LA-AEPDA.aspx>
- Sanmartín, O. (2023, 2 septiembre). La Universidad española se dirige a la irrelevancia total. *El Mundo*. Págs. 2-3.
- Silió, E. (2021, 5 de octubre). Castells da la vuelta a su propuesta sobre el gobierno de las Universidades en busca de consenso para la nueva ley. *Elpais.com*. <https://bit.ly/3WHYAO6>

Silió, E. (2022, 17 de octubre). La fuga de miles de médicos agrava el déficit de especialistas en España. *Elpais.com*. <https://bit.ly/3LChGz>

SUE (2010) *Mejora y seguimiento de las políticas de financiación de las Universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del Sistema Universitario Español* (SUE). <https://bit.ly/3A5YtTV>

Tarrach, R. (2011). “Audacia para llegar lejos: Universidades fuertes para la España del mañana. Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la EU2015”. <https://bit.ly/4fvPYBB>

AUTOR

Fernando Miguel Lostao Crespo
Universidad CEU San Pablo, España.

Licenciado en Derecho (1988) y Diploma de Estudios Avanzados (2005) por la Universidad de Zaragoza, y Doctor en derecho por CEINDO - Escuela Internacional de Doctorado del CEU- (2021), colegiado en el Colegio de Abogados de Zaragoza desde 1992. Ejerciente de la abogacía por cuenta propia hasta 2.005, formó parte del equipo promotor de la Universidad San Jorge, de la que fue secretario general (2005-2013), en la actualidad forma parte de la asesoría jurídica de la Fundación Universitaria San Pablo CEU, es profesor en las facultades de derecho y económicas de la Universidad CEU San Pablo, en la materia de Mercado Único Europeo, y director gerente de la Fundación Cultural Ángel Herrera Oria.
fernando.lostaocrespo@ceu.es

Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0003-4423-9868>

Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?user=hPk0WwsAAAAJ&hl=es>