



Biblioteca Digital

Organización  
de Estados  
Iberoamericanos

para la Educación,  
la Ciencia  
y la Cultura

**Revista Iberoamericana de Educación**

Número 14

Mayo - Agosto 1997

Monográfico: **Financiación de la Educación**

### **Datos Artículo**

Título: La financiación de la enseñanza superior en los países de la OCDE. Tendencias y modelos

Autor: Jordi Montserrat Garrocho

---

# La financiación de la enseñanza superior en los países de la OCDE. Tendencias y modelos

Jordi Montserrat Garrocho (\*)

---

**A** pesar de las diferencias históricas, jurídicas, sociales, administrativas e incluso políticas que presentan las universidades de los diferentes países, parece que al menos en Europa, Japón, EE.UU. y muchos países latinoamericanos, una de las tendencias comunes a todos ellos es la de propiciar el acceso a la formación universitaria a capas cada vez más amplias de la población.

---

85

## 1. Consideraciones generales

Todos los países desarrollados han conocido, sobre todo a partir de mediados de la década de los 80, **una expansión masiva de la enseñanza superior**. A esta expansión han contribuido dos elementos fundamentales: uno de **inspiración igualitaria**, cual es la necesidad de respetar el derecho de los estudiantes de enseñanza secundaria, cada vez más numerosos, a emprender estudios superiores. El segundo es de **orden económico**: es necesario formar profesionales altamente cualificados para atender las exigencias de las economías de los países industrializados y la de los que están en vías de desarrollo en el marco de diferentes políticas para hacer frente a la crisis.

---

(\*) Jordi Montserrat es licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Barcelona (España) y master en Organización y Gestión de la Investigación en la Administración Pública. Ex-director general de Universidades e Investigación de la Comunidad de Madrid, en la actualidad ocupa el cargo de director de Presupuesto, Programación y Control Económico de la Universidad Complutense de Madrid.

En ambos casos el acento estaba puesto en la misión de formación de la enseñanza superior, y en la necesidad de alimentar su expansión por parte de la financiación pública.

A finales de los 70 y comienzo de los 80 se empieza a reflexionar cada vez más seriamente sobre si la expansión se debía más a uno que a otro de los objetivos antes señalados: la igualdad de oportunidades o las necesidades de la economía.

Se ha observado en numerosos países que la composición social del alumnado no ha cambiado apenas, y que la reflexión anterior ve transformarse su formulación de otra manera: los sistemas de enseñanza superior, concebidos para satisfacer la demanda de los estudiantes, ¿responden adecuadamente a las necesidades nacidas de la expansión económica? A finales de los 70 y comienzo de los 80 la mayoría de los países avanzados se ha ido interesando menos en las enseñanzas tradicionales y su interés ha girado hacia enseñanzas técnicas más especializadas y hacia otros tipos de enseñanzas de nivel menor.

Paralelamente, en bastantes países los gastos públicos en enseñanza superior no han progresado al mismo ritmo que el aumento de alumnos. De hecho, excepto en España y Japón, en todos los países de la OCDE los gastos públicos por estudiante han disminuido en términos reales durante, al menos, una parte del período comprendido entre finales de los 70 y el momento actual.

En fin, a lo largo de los años 80 aparece otro elemento de preocupación: **la eficacia**, con la que han estado gestionando sus recursos los establecimientos de enseñanza superior, que, según numerosos responsables políticos, se han mostrado menos cuidadosos con el gasto, perdiendo eficacia en los años de expansión.

Así pues, las universidades, en el momento presente, deben hacer frente a los siguientes desafíos: un desarrollo sin precedentes, estrechamente ligado a una fuerte progresión del número de estudiantes; la transformación interna de su estructura según el tipo de enseñanza; y la apertura al mundo económico y a su entorno social.

La respuesta a tales desafíos pasa necesariamente por encontrar modelos equilibrados que permitan:

- a) conciliar el crecimiento basado en el derecho a la enseñanza superior de amplias capas de la sociedad con las necesidades de

las economías de los países y el aumento de la calidad de la enseñanza.

- b) conciliar las necesidades económicas derivadas de los anteriores principios con la escasez de recursos públicos a disposición de las universidades.
- c) establecer sistemas de financiación del servicio público de enseñanza superior, y, correlativamente, mecanismos de gestión moderna y eficiente de los recursos.

Parafraseando a un responsable de universidades de comienzos de los años 90 en España, cabe afirmar que, en torno al año 2000, a la universidad europea se le va a pedir una triple actuación:

- 1) **Contribución a la generalización de la enseñanza superior.** Con el modelo del *college* americano en lontananza, las universidades europeas deberán hacer frente a una demanda generalizada de inmersión en los niveles educativos y culturales superiores por parte de una fracción creciente de la población en el rango de edad correspondiente.
- 2) **Formación de cuadros.** La universidad va a seguir siendo el vivero fundamental de profesionales que la sociedad necesita para sus cuadros. Además, deberá hacer frente a un proceso de actualización de conocimientos y de reciclaje de dichos profesionales.
- 3) **Avance del conocimiento.** La universidad debe continuar siendo el foco principal de actuación en el terreno de la investigación, y, cada vez más, va a tener el encargo añadido de colaborar estrechamente con la industria que la rodee para mejorar su nivel tecnológico.

Esta triple actuación no es fácil de compatibilizar. En algunos países se ha optado, o se está optando, por el modelo de concentrar la actuación de muchas universidades en el primer requerimiento, dejando para un núcleo relativamente escogido la formación de cuadros y la investigación. En Europa, y muy particularmente en España, este modelo parece poco apropiado. Por el contrario, debemos asegurar la coexistencia de este triple requerimiento en todas nuestras universidades, aunque el énfasis relativo en uno u otro tipo de actuación pueda variar de una universidad a otra y de un área de conocimiento a su vecina.

## 2. La financiación universitaria

En ese marco, la financiación de la enseñanza superior es, por un lado, el problema fundamental para la consecución de los objetivos; por otro, es uno de los principales instrumentos de que disponen los poderes públicos para influir en las actividades de las universidades, inmersas por lo general en profundos procesos de autonomía.

Esto ha llevado a la **multiplicación de fuentes de financiación**, al cambio de modalidades y de criterios sobre la atribución de las subvenciones, así como a la modificación de las estructuras y procedimientos administrativos correspondientes.

Es constatable que la proporción entre los fondos provenientes de créditos estatales y los liberados por otras fuentes ha evolucionado, acrecentándose estos últimos; que las contribuciones de ministerios distintos del de Educación han aumentado, y que las aportaciones del sector privado se han incrementado, incluyendo en ellas, en algunos países, financiación bajo la forma de derechos de escolaridad (tasas, aranceles, precios públicos de las enseñanzas).

En la mayoría de los países se plantean hoy debates conducentes a la institución de **nuevos mecanismos de financiación** de la enseñanza superior.

A esta búsqueda de nuevos modelos de financiación no es ajena la posición de los partidarios de una **mayor responsabilidad de las familias y de los propios estudiantes en la financiación** de su formación, basados en el principio de que la enseñanza superior no sólo beneficia al conjunto de la sociedad sino también, y de forma especial, a los individuos.

En todos los países de la OCDE la mayor parte de las universidades recibe **fondos de fuentes diferentes**, bien sean de organismos públicos o de empresas privadas, pero ninguno obtiene subvenciones públicas sin que vengan acompañadas de ciertas condiciones, y ninguno deja que sea el mercado quien financie, en su totalidad o en su mayor parte, la enseñanza superior.

Por otro lado, cada fuente y cada mecanismo de financiación puede ser utilizado de manera diferente; los criterios empleados para determinar el montante de las subvenciones y los procedimientos administrativos que las determinan pueden ser distintos.

La subvención pública puede estar calculada según el principio de un aumento anual fijado de forma arbitraria, por fórmulas basadas sobre los efectivos estudiantiles, o según acuerdos institucionales, contratos-programa plurianuales, etc.

En casi todos los países de la OCDE la financiación de las universidades se compone de dos partes; de un lado, de la de base, ligada de forma más o menos directa a la actividad tradicional de aquellas: cursos estructurados que preparan para un título universitario y actividades básicas de investigación; por otro lado, créditos suplementarios para la ejecución de numerosas actividades, incluidos los grandes programas de investigación.

El interés por obtener créditos suplementarios procedentes de fuentes de financiación distintas de las públicas, o el de estar permanentemente financiados por múltiples vías, viene determinado por la posibilidad de realizar actividades complementarias, de investigación aplicada y de desarrollo, cursos destinados a estudiantes que se escapan del reclutamiento tradicional, prestación de servicios, etc., que suponen ingresos crecientes.

En la mayoría de los países de la OCDE la enseñanza superior seguirá dependiendo de las dotaciones presupuestarias del Estado, pero importantes cambios de criterios sobre la obtención de esos créditos y sobre las posibilidades de las fuentes alternativas de financiación están en pleno debate en bastantes de ellos.

Respecto a las subvenciones públicas, las universidades disponen, *grosso modo*, de cuatro sistemas de obtención de esas subvenciones, que constituyen su presupuesto de base:

- Aumento anual de la subvención en relación con la del año anterior (incrementalismo).
- Aplicación anual de fórmulas.
- Petición de créditos sobre la base de contratos específicos.
- Derechos de escolaridad subvencionados.

Estos sistemas son conceptualmente distintos, aunque, como en la mayoría de los fenómenos sociales, las fronteras que los separan son imprecisas.

Nos detendremos un poco en los derechos de escolaridad. Es en este tema donde aparecen las mayores diferencias entre los países de la OCDE. Se pueden sintetizar en cinco grandes sistemas:

- Ausencia de derecho de escolaridad.
- Derechos de escolaridad para ciertos cursos y no para otros.
- Derechos de escolaridad en los que se cobra sólo una parte de los gastos de la enseñanza.
- Derechos de escolaridad en los que se cobra la casi totalidad del coste de la enseñanza.
- Ayuda financiera del Estado para el pago de derechos.

La tradición, en la mayor parte de los países europeos, es la de no percibir derechos de escolaridad o de recibirlos en cantidades mínimas cuando se trate de estudiantes en fase inicial de formación. Al mismo tiempo, los cursos de tercer nivel o de formación permanente o continua, se cobran por la totalidad de los costes.

Por el contrario, Japón o EE.UU. imponen derechos de escolaridad muy elevados, aunque en EE.UU. los estudiantes gozan de importantes subvenciones públicas. En Japón esas subvenciones son más débiles.

En el Reino Unido se cobran derechos de escolaridad, aunque la mayor parte de los estudiantes británicos de primero y segundo ciclos puede recuperar las sumas invertidas. El Gobierno británico pretende cubrir el 25% de los costes de la enseñanza superior con derechos de los primeros ciclos, pero serán siempre subvencionados con fondos públicos.

Actualmente, la tendencia en cada vez mayor número de países es la de plantearse, como una de las soluciones para aumentar el presupuesto universitario, solicitar una participación financiera más importante a los estudiantes y sus familias.

En la mayor parte de los países de la OCDE los sistemas de la enseñanza superior y sus mecanismos de financiación tienden a diversificarse, pero unos han avanzado más que otros en esa dirección.

Todos los gobiernos del grupo de la OCDE tendrán que preguntarse hasta dónde están dispuestos a ir en el sentido del pluralismo de la financiación. Para algunos, será necesario decidir si se autoriza a las universidades públicas a atribuirse los fondos suplementarios que ellas se procuran; para otros, si los fondos públicos servirán para estimular las

actividades complementarias que les permitan acceder a fondos provenientes de otras fuentes; finalmente, en otros será necesario decidir las medidas fiscales que deben acordarse con las personas o instituciones que, o bien pagan derechos de escolaridad, o financian investigación, o son mecenas en las universidades; en todos los países se plantea el serio problema de proveer una financiación adecuada a la innovación, y, en fin, está el problema concerniente a decidir cuál es el lugar que debe reservarse a los derechos de escolaridad en la financiación de la universidad.

El debate, como es natural, está abierto y es fundamental. Ojalá que de él se desprendan luces en beneficio de la educación superior en todo el mundo.

### 3. Algunos modelos

Se presentan a continuación, de forma resumida, los puntos básicos sobre los que se centra el modelo financiero de la enseñanza superior en tres países europeos: Alemania, Francia y Reino Unido.

**Alemania** posee un sistema más descentralizado, que permite una mayor diferenciación entre las universidades de los distintos *Länder*. Cada *Länder* conserva su propio poder autonómico a la hora de asignar fondos a las universidades y planificar las partidas específicas en las que estas deben gastar parte de dichos fondos. En algunos *Länder* las universidades no tienen autonomía financiera a la hora de gestionar los gastos. Sin embargo, el sistema es centralizado desde el punto de vista de la planificación y control de la actividad educativa e investigadora, a través de la comisión del gobierno federal.

En **Francia** nos encontramos con un modelo centralizado. Las universidades dependen directamente del gobierno y la autonomía financiera es muy limitada. Las partidas de gastos son específicas y los ejercicios presupuestarios anuales, con el correspondiente perjuicio que se presenta para realizar una adecuada planificación financiera.

Sin embargo, cabe resaltar un aspecto importante, y es que se ha alcanzado una alta coordinación entre el gobierno central, con sus respectivos ministerios, y las administraciones locales, teniendo un papel muy importante todas ellas dentro de la financiación del sistema de la enseñanza superior.

En el caso del **Reino Unido** nos encontramos con un sistema de financiación homogéneo para cada país (Inglaterra, Gales, Irlanda del Norte

y Escocia). Está compuesto por un solo organismo que determina los fondos que se asignan a las universidades. Dicho organismo está situado entre las universidades y el gobierno, y establece el reparto basado en criterios de mercado, como son la oferta de plazas de las universidades y el precio por plaza que están dispuestos a ofrecer. De esta forma, provocan una competencia entre las universidades por captar fondos públicos.

Al mismo tiempo, se han establecido unos mecanismos de control de gestión y calidad docente, que limitan el impacto de la presión del mercado en un servicio social como es el de la enseñanza universitaria