

# **LA NECESSITAT DE REPENSAR EL FINANÇAMENT DE LES UNIVERSITATS. REFLEXIONS ENTORN DE LES PROPOSTES DEL NOU LLIBRE BANC DE LA UNIVERSITATS CATALANES.**

**Guillem López Casasnovas**

**Catedràtic de Hisenda Pública de la Univ. Pompeu Fabra**

**Director de la Ponència sobre *El Finançament de les Universitats Catalanes en el futur*, por encàrrec de l'Associació Catalana de Universitats Públiques de Catalunya ACUPC, per al Llibre Blanc de Reforma de las Universitats, Juliol, 2007<sup>(\*)</sup>.**

## **Resum**

Aquest text és el resultat d'una reflexió sobre el futur de les universitats públiques al nostre país pel que fa als condicionants i potencialitats que en aquest futur pugui tenir el seu finançament. Més recursos per a millorar la nostra Universitat (les dues coses a l'hora) exigeix fer front a tres reptes: 1- Saber trobar un nou punt d'equilibri en el pes que ha d'abastar el finançament privat respecte del total del finançament universitari (més finançament del contribuent sense una equidistribució social de càrregues no és la sol.lució); 2- Millorar la composició en el finançament social, en termes de les aportacions dels estudiants, ingressos per serveis i altres usos privats dels coneixements universitaris, donacions i assimilables, i 3- el desplegament més equitatiu de les beques i préstec a l'estudi, amb finançament orientat a mitjans i a resultats) i de les subvencions públiques a la recerca (en la mesura que aquesta configuri bens efectivament públics). Per a donar resposta a les qüestions anteriors, cal avançar en el model de universitat sobre el que l'anterior combinació de finançament s'ha de basar. Més autonomia, més transferència de risc i més responsabilització –els tres principis a la vegada- han de inspirar una Universitat que exigeix veu i presència social, però que també rendeix comptes.

Pel que fa al finançament, s'ha de distingir el component social (dels usuaris –estudiants i empreses i altres- en forma de taxes, tarifes regulades, aportacions voluntàries i preus privats) del component públic (transferències dels pressupostos administratius procedents dels contribuents). Com a principi, aquestes subvencions públiques s'han de poder relacionar amb les externalitats positives o finalitats socials concretes de l'educació, que no siguin 'internalitzades' pels seus beneficiaris, ja directament amb major renda ja indirectament amb majors oportunitats d'ocupació. Pel que fa a l'operativa universitària d'aquestes dues fonts de recursos, el sistema ha de funcionar de manera que fora de les alternatives esmentades, perdin tota justificació els dèficits d'exploració en els que puguin incorre els gestors universitaris. La transició de l'absorció dels dèficits presents s'ha de realitzar a través de subvencions singulars que en cap cas donin lloc a consolidació financera.

---

<sup>(\*)</sup>El text es beneficia de la proposta en la redacció de la qual participaren els professors E del Rey, de la Univ. de Girona; M Parellada, de la Univ. de Barcelona i F Solé Parellada, de la Univ. Politècnica de Catalunya. En qualsevol cas, aquestes reflexions son responsabilitat només de l'autor.

Abans d'elaborar amb més detall les recomanacions que dels anteriors principis se'n deriven, s'ofereixen algunes constatacions quantificades de la situació de la que partim<sup>1</sup>.

### Algunes constatacions

En general, val a dir que Catalunya, en despesa total ben comptada, no està gaire lluny ja de països que poden servir de referència. Molts d'ells son de renda per càpita més elevada que la nostra, de manera que el diferencial pot estar mostrant una pauta d'elasticitat renda superior a la unitat, que fa que el 'gap' que encara avui pugui existir es tanqui poc a poc en la mesura que continui la millora de la renda relativa al nostre país. Així, l'any 2005 les transferències corrents de la Generalitat a les universitats públiques es van incrementar en un 5,2% i el 2006 en un 9,5%. A més, el proppassat 11 d'octubre del 2006, es firmà un conveni que preveu una dotació addicional de 454,5 milions d'euros pel període 2007-2010.

Més enllà d'aquesta dinàmica de creixement, més centrada en despesa de capital que en despesa corrent, no sembla lògic esperar augments extraordinaris, incondicionats, de recursos públics assignats directament a les universitats. Notis addicionalment que més despesa total dedicada a l'ensenyament superior, no vol dir inequívocament més recursos per a les universitats. La despesa en finançament públic ha de pujar bàsicament per la via de beques (essent els estudiants i les famílies les seves destinatàries), i els recursos propis de les universitats han de pujar si el cas per la via dels preus pagats pels seus usuaris i dels contractes de transferència externs, més que no de les transferències dels pressupostos públics. En termes absoluts és més que probable que totes les partides pugin. El repte està en les proporcions en que cadascuna d'elles ho faci, ja que la clau està en trobar els nous punts d'equilibri.

L'anàlisi en termes de PIB ens mostra que en despesa total, si Catalunya no està en situació homologable als millors nivells d'alguns països de referència (exclosos aquí Canadà i EE.UU.) és en raó no tant del numerador de la rati (despesa total per càpita, sempre igual o superior a la mitjana espanyola), sinó del denominador: el major PIB per càpita relatiu de Catalunya dintre d'Espanya. Es la conjunció dels dos factors el que fa per un menor quocient. Si la despesa finançada públicament per les Administracions, amb els impostos pagats pel contribuents, guardés una pauta similar a la de la resta de països desenvolupats, la qual cosa voldria dir, comptar amb un finançament (autonòmic) no vinculat al nivells mitjans espanyols, sinó als recursos propis de la nostra Comunitat, la despesa pública per càpita, i per PIB, seria sens dubte més elevada. Si avui el diferencial amb la despesa total/PIB no és fins i tot major amb aquells països, és per que la despesa privada –finançada per la societat-, sí segueix una pauta millor vinculada al desenvolupament social (capacitat de pagament per a l'educació privada més elevada a les Comunitats desenvolupades).

Però com diem, la despesa total amaga diferències en participació dels components públics i privats per estudiant. El pes de la despesa institucional directa a Espanya es situa clarament per sobre de la mitjana de l'OCDE (92.1% respecte de 83.1%), a la que es correspon un menor pes de beques i préstecs i altres transferències a entitats privades: 16.9% de mitjana a l'OCDE, 7.9% a Espanya. Destaca el pes de beques i préstecs al Regne Unit (un 24.7%); Austràlia: 35%; Suècia 28.4%; Noruega 36.7%, o Holanda

---

<sup>1</sup> - Un agraïment aquí al sr. Joan Bravo és més que merescut aquí, juntament amb el benefici dels treballs del dr. Ginés Mora i Fco Pérez, del IVIE, i els comentaris de Andreu Mas, J. Garcia Montalvo i Vicente Ortún entre d'altres contribucions destacables.

(25.9%). No cal dir que la quantia dels ajuts en termes de PIB, és més baixa en particular a Catalunya donat el nostre major PIB.

Tant important com la quantia dels recursos ho és l'eficiència amb la que aquests s'apliquen. Les dades disponibles (vegis <http://uneix.gencat.net>) mostren unes ratis d'estudiants a temps complet professorat, clarament a la baixa que és previsible continuï. Els desequilibris, si existeixen, han de ser interns entre les universitats o entre estudis. En termes de personal docent respecte d'alumnes –ambdós en valors d'equivalents a temps complet, els darrers cinc anys s'observa un augment del 20%. La reducció general de carrega lectiva no s'ha traduït si més no amb un creixement dels trams de recerca que han crescut en termes generals molt marginalment. Un recent Informe de la Sindicatura de Comptes de la Generalitat de Catalunya fixa en 4.4% el descens entre els anys acadèmics 2001/02 i 2004/05. El cot mig per titulat (dos cicles) fou el 2005 de 62.869€ (22.897 per als diplomats). L'ingrès mig per matrícula i any (2004) fou tant sols de 1.383€ quan el cost mig per alumne a temps complet era de 6.818€.

A més, una observació a les dades disponibles a la xarxa (vegi's <http://uneix.gencat.net>) ens mostra que a la vista de les desigualtats socials i els rendiments del nostre ensenyament superior, el sistema universitari està lluny de ser eficient i equitatiu: Amb treball del pare associat a llocs de directius d'empreses i institucions públiques i/o titulacions universitàries hi trobem al nostre sistema universitari l'any 2005 entre el 23 i el 44% del total de l'alumnat; mentre que per al treball no qualificat en cap cas supera el 5.4%, amb xifra, a més, pràcticament estancada des del 2001<sup>2</sup>.

Pel que fa al rendiment, la taxa entre crèdits matriculats i aprovats era el 2005 del 69%, amb un rang de 54 a 83%, percentatge bastant estable al llarg del darrers cinc anys acadèmics. Per titulacions, s'observa un rendiment entorn del 50% per a la diplomatura d'empresarials, i el 60% per ADE, així com per a diverses enginyeries tècniques<sup>3</sup>.

Les taxes d'abandonament brutes (de la carrera elegida) suposen un 20% i disminueixen quan augmenten les notes de tall amb les que es va accedir als estudis. No sembla per tant que malgrat l'acceptació d'alumnes amb notes d'entrada inferiors es produeixi un ajustament compensatori de l'oferta que els pugui tenir establitzar en el sistema<sup>4</sup>.

La re-entrada cap a altres carreres (abandonaments nets després de dos anys) difícilment permet una diagnosi diferent, excepte per algunes titulacions (pe. Medicina). La taxa d'abandonament segons nivell ocupacional del pare és clarament superior (entorn de deu vegades més!!) que la dels fills de directius, doctors llicenciats o assimilats, tot i que amb diferències per titulacions (i amb molt menys diferències per universitats).

---

<sup>2</sup> - De pare amb estudis primaris i/o sense estudis, la xifra més alta la tenia Lleida amb un 34%. De fills de doctors, llicenciats o diplomats la xifra varia entre el 35 i el 40%.

<sup>3</sup> - Per universitats, destaca Lleida amb enginyeries tècniques (agrícoles), o en la diplomatura d'empresarials la UB, que just assoleixen el 50%.

<sup>4</sup> - Destaca de nou la Univ. de Lleida amb una taxa del 50% per algunes de les seves enginyeries i que fins i tot en Medicina supera el 20% (probablement reingressant a altres universitats). A la UB, un 5% son abandonaments definitius sense reingrés a cap altre estudi al cap ja de dos anys, amb evolució que s'apunta creixent.

Pel que fa als titulats que es graduen en el temps previst, la taxa de graduació pel conjunt de les universitats públiques de Catalunya es del 30%, amb una durada mitjana un 40% superior a la inicialment prevista<sup>5</sup>, en termes generals, i amb un rank que arriba al 68% i el 12% tot i que molt sensible a la composició de títols amb que compta cada universitat<sup>6</sup>.

*Altres dades rellevants:*

-Els ingressos per matrícules, estimats en termes reals entre el 2001 i el 2005 ha crescut 5.3 punts per sota del IPC (un 13.5% en termes monetaris), mentre que el total de la transferència pública creixi un 33.3%.

-La distribució general de becaris per decils per al conjunt d'Espanya (no tenim aquí dates específiques per a Catalunya), és força uniforme –Ginés Mora 2003, no resultant-ne un biaix redistributiu pro-pobre.

-Un 8% dels recursos gastats pel sistema espanyol és en ajuts; el 17% com a mitjana als països OCDE. El dèficit aquí és força evident.

### **Més enllà de les dades: Els incentius que marquen la utilització dels recursos**

En general, els problemes que afronta la universitat catalana no son en si mateixos els derivats d'un manca significativa de recursos propis com pel que fa a la composició de la despesa total dedicada al sistema (amb finançament públic i privat) i de la qualitat del destí de la despesa a la que s'apliquen: en què i com es gasta, i com es finança per a millorar la responsabilització sobre l'eficiència dels diferents agents implicats.

En aquest sentit, per a retrobar els equilibris adequats, convé remarcar l'escassetat de recursos per a les polítiques públiques destinades a finançar beques i la modesta aportació privada de famílies i empreses en el seu finançament<sup>7</sup>. En la composició del finançament del sistema, domina l'oferta (recursos per a la universitat) per sobre de la despesa de transferències als estudiants (per la banda de la demanda). Com a resultat, acaba pesant més l'oferta que la demanda (des d'una posició corporativista i amb forts interessos del status quo), sense un paper social remarcable ni exigència de responsabilitat entre els usuaris, la qual cosa porta a un consum excessiu i així a un deteriorament del valor de les senyals conjuntes que haurien de donar les titulacions (massificació com a externalitat negativa respecte de la percepció errònia del 'més sempre és millor')<sup>8</sup>.

A l'hora de fer front als incentius avui consolidats en les pautes de despesa i a les mancances d'equitat del sistema de finançament actual, cal identificar qui s'apropia al

---

<sup>5</sup> - Destaca per la importància de l'estudi el fet que a la Facultat de Dret de la UB, només un 9% dels seus estudiants es titulen en 4 anys!

<sup>6</sup> - Per exemple, la Diplomatura d'Empresarials de la UB requereix més del doble dels anys inicialment previstos. Durant aquest període, només un 5% es diploma....Per Dret, com veiem, la xifra és del 9%.

<sup>7</sup> - Si fa no fa, és traducció literal de l'objectiu 4 definit a l'Observatori de Finançament de la CRUE, pàg 58 (mimeo)

<sup>8</sup> - Actualment, la massificació d'alguns títols conviu amb altres amb menys de 75 alumnes matriculats, no essent en tot cas incompatible amb el consum excessiu que es manifesta més aviat en forma de repeticions de curs massives i absentisme...

llarg del cicle vital dels beneficis de l'educació superior; qui suporta avui en el marge els creixements de la pressió fiscal (qui paga efectivament impostos en aquest país) i quins efectes té el sistema de 'barra lliura' en el que en termes generals el sistema opera. Convé recordar que per a redreçar l'equitat del sistema, l'elitisme universitari inacceptable és l'elitisme social, no d'intel·lectual. Per això, tant en la distribució de recursos a les universitats com en les quanties dels ajuts (beques/ subvencions/ condonacions de préstecs), una orientació que es basi en un *output- performance* dels estudiants pot servir tant a l'eficiència com a l'equitat (equitat que accepti l'elitisme en les premisses anteriors). Algunes mesures en aquest sentit podrien ser la ponderació del finançament amb més pes als egressats, una ponderació inicial global per a tot el finançament prospectiu d'una carrera, i basat en la nota d'entrada de l'estudiant, els suspensos pitjor pagats per repetidors, etc. amb paràmetres més orientats a finalitats que no a recursos (ja que, com és sabut, en absència de 'fi' el 'mitjà' esdevé el fi en si mateix). Entre aquests fins, posar preus ombra que signifiquin reducció de la transferència ('gravant' l'absència de recerca competitiva i/o de projectes aplicats finançats externament, a partir de la comparació entre similars (estudis i cohorts) pot ser una opció; de la mateixa manera que ho podria ser condicionar (subvencions compensatòries) alguns trams de la transferència a la captació en general de recursos del mercat. En general, cal establir la cultura de la conveniència de plantejar sempre un finançament (almenys en els seus increments) molt vinculat a objectius (quantificables tant com ajustables per qualitat), i revisable segons resultats i així clarament no consolidable.

Derivat del punt anterior, sembla adient començar per un redreçament del balanç pressupostari: més taxes d'estudiants per una banda i més despesa en beques per altra, mostrant que l'objectiu no és incrementar pressupost, sinó millorar l'eficiència i equitat del finançament públic total<sup>9</sup>.

### **Preus, beques i préstecs: Algunes reflexions sobre la seva operativa**

En el sentit anterior, es podria, per exemple, (i) explorar la possibilitat d'augmentar les taxes de manera que si a partir d'un moment donat, l'alumne paga una determinada quantitat d'euros per curs, tot i no desemborsar-los, adquireix un deute a pagar en el futur, podent els resultats acadèmics reduir (o augmentar) aquest deute; (ii) de manera similar, els préstecs per a fer front a aquesta major despesa podrien condonar-se relativament en cas d'orientar-se a pràctiques socialment meritòries: per a determinades ONGs, zones menys afavorides, rurals, especialitats més necessàries (metges de família, educadors socials...). La identificació d'aquests destins permetria que des de diferents donants i departaments públics es complementessin el préstecs, altrament generals i no discriminatoris, amb subvencions, millorant els recursos totals posats en disposició. Així mateix, vincular els retorns dels préstecs any a any amb les concessions als nous beneficiaris augmentaria previsiblement la seva fiscalització social (costos d'oportunitat, manca de solidaritat) del no retorn; (iii) podria també aprofundir-se amb valentia en la diversificació de preus (per universitat, per estudi, cicle, per tipus de titulacions (noves/ catalogades...) ubicades a més centres adscrits, per tipus d'estudiant –p.e. com a resultat singularitzat de la seva *performance* (sistema bonus/malus) o nota d'entrada, o de la quantia de la beca rebuda per la institució: totes aquestes formes fan, efectivament, per un copagament variable i diferenciat; (iv) i conseqüentment, per a

---

<sup>9</sup> -Així ho remarca A Mas Colell a *The European Higher Education Space: Funding issues* Vorträge Abril 2004 MEMS Lecture.

alinejar els incentius, acceptar la diversitat retributiva (ni que sigui dintre de certs marges). Assolir l'excel·lència (qui no la vol?) implica elegir, prioritzar i donar suport selectiu; la qual cosa vol dir no a la uniformitat, no al 'café per a tots'.

Per tant, en el nou context, més finançament privat sí, però també més despesa pública en beques i ajuts. El sistema d'ajuts avui vigents comporta una gran contradicció: tot alumne matriculat rep una beca 'oculta' del 80% (el cost que no paga), sense que el sistema li exigeix res a canvi, ja que ni la permanència (el període de disfrutar de la beca) li ve limitat. En canvi, els estudiants de famílies menys afavorides, per a compensar pels costos d'oportunitat d'estudiar, en termes de salaris perduts, se'ls dona relativament poc ajut, inferior en tot cas a la 'beca oculta' i per suposat, amb l'exigència de la prova de mitjans, tant dels pares com dels resultats de l'estudiant.

### **Autonomia per a competir en preus i productes**

Per a les institucions universitàries, el nou context que ajudi a crear els canvis en el finançament proposat ha de voler dir que elles mateixes puguin fruïr, com a resposta al seu entorn i a les seves necessitats, de capacitat de competir (no estant lligades de mans) per atreure estudiants, professorat i investigadors d'elevat nivell. Això requereix obertura, mobilitat i capacitat de diferenciar-se. Iniciar els experiments en aquest terreny sembla de tot adient, cara a detectar oportunitats de millora i identificar quanties i àmbits de compensació per aquelles universitats o centres que parteixen d'una situació menys avantatjosa.<sup>10</sup>

Pel que fa a la competència en preus, la càrrega d'arguments generals contra una 'fixed fee' i a favor de la diversitat sembla prou acceptable, ni que sigui fet de manera gradual: La diversitat pot vincular-se a l'elecció, que és un valor en si mateix; recull la realitat d'unes universitats que son diferents, com ho son els estudis i els estudiants; flexibilitza millor la restricció de ingressos; trenca una uniformització que pot segmentar més que no cohesionar (per la via de la dualització cap a l'ensenyament privat), i responsabilitza, davant d'un diferencial de costos, substantivant un diferencial de beneficis en resposta a un millor servei de la demanda; és coherent amb la desitjada autonomia universitària, permet apropiari-se de la reputació que construeixen els seus actius específics, i pot fins i tot servir per a preservar estudis amb reducció de demanda que els faria altrament inviàbles. Aquests guanys potencials s'han de valorar en tot cas contra els costos de gestió de la diversitat, també previsiblement més grans. L'experimentació sembla en aquest punt prou raonable.

L'elecció que la diversitat permet, com a resposta a la competència, corresponsabilitza als usuaris, també financerament, en la millora educativa. Desperta l'exigència de major qualitat en els serveis rebuts. La seva aplicació, tindria previsiblement efectes també sobre el temps de permanència de l'estudiant a la universitat, i sobre l'eficàcia en que es presten els serveis universitaris. No es tracta tant doncs de donar incentius a la institució sinó a l'alumne per a que es gradui amb un bon estàndar de qualitat.

Per a preservar l'equitat d'accés, a més del redisseny de la política de preus i del sistema d'assignació de beques, cal l'establiment d'un sistema de préstecs-renda (connectat d'algun modus a les beques), a retornar en el futur segons l'evolució de la renda del

---

<sup>10</sup> - La cita és quasi literal del treball del professor Fco Perez, en un Informe del IVIE per a la CRUE, de l'any passat La Financiación de la Enseñanza Superior, pàg. 57, mimeo).

beneficiari. L'estudiant i no la família rep l'ajut ara i el pagarà a futur. Certament, caldrà tutelar des d'aquesta perspectiva la possible existència de selecció adversa si aquesta es concentra en els estudiants d'origen més pobre, en la mesura que limiti assumir el risc del finançament per préstec (per exemple, amb interessos més baixos i exencions de pagaments si no es supera un determinat llindar de ingressos). És per això, que el préstec, en la seva formulació originària, hauria potser de ser formalment obligatori. De fet és l'equivalent en tot o en part a la 'beca oculta' a la que ens referim. El que uns (estudiants, no famílies) puguin pagar més fàcilment el cost que no d'altres s'hauria d'explicitar en el moment de tornar el préstec, i no abans de manera indiscriminada. Les beques, a diferència, podrien cobrir despeses addicionals o actuar de manera compensatòria (complementant el préstec) per animar els estudiants que procedeixen d'un entorn familiar de menys recursos i comptin amb un bon registre de qualificacions.

El manteniment d'una visió ampla de la política en matèria educativa si estem preocupats realment per la desigualtat, obliga a adonar-se que molt sovint els condicionants a l'accés als estudis te més a veure amb els coneixements base possibilitadors (lectura, matemàtiques, ciències) que amb taxes de matriculació minses per a tots. Les diferències estan majorment en els costos d'oportunitat de l'estudi entre diferents col·lectius i no en preus públics uniformement baixos per a tots. Altrament, combatre des de l'educació superior els condicionants esmentats que sorgeixen generalment a la secundària (base de coneixement i cost d'oportunitat) obliga a la discriminació positiva (quotes en un extrem), diferenciació de preus i una política més incisiva en el problema anterior de beques i préstec, tant monetàries com en espècie (residències d'estudiants si s'escau); un camí molt més complex que el simple abaratiment de taxes.

### **A manera de cloenda**

Hem comentat al començament que el sistema de finançament ha de venir vinculat al model de universitat socialment desitjat, a la seva governança. En aquest sentit, uns comentaris finals. La guia de navegació vindria marcada, al nostre entendre, en aquest terreny, per aprofundir en la descentralització a tots els nivells. Les universitats son sovint, a la pràctica, confederacions d'estudis; de la mateixa manera que les comunitats autònomes s'haurien d'entendre com a àmbits apropiats per a experimentar canvis, la qual cosa hauria de voler dir, a Europa, més estímul a la innovació -com ho son petits països com Islàndia o Finlàndia-, amb dificultats menors per a remoure les inèrcies existents a les nostres institucions universitàries. Més enllà dels marcs generals de coordinació i aprofitament d'externalitats, cal apostar per l'heterogeneïtat en organigrames, funcionament d'ensenyaments, formes contractuals -de personal també - retributives i de condicions laborals-, ni que sigui dintre de determinats marges...

Per al finançador, i en termes agregats aquella estratègia requeriria passar del contracte programa global a un adjudicació finalista de determinats fons, compartimentant el contracte programa d'acord amb les avantatges comparatives de cadascú, i per a equilibrar un 'terreny de joc' equitatiu. De manera similar, caldrà pensar en la millor vinculació del finançament privat que te a veure amb l'organització de la recerca, establint fins i tot polítiques de *matching*, compensatòries, com a restriccions i barreres, trencant la idea funcional de pagar per 'ser' primer (titulació), 'estar' després (fitzar), 'fer' (PAD) i finalment 'assolir' (resultats). Per aquest últim estadi d'evolució del

finançament que incideix en l'oferta (recurs més potent en la motivació al canvi d'hàbits), la descentralització funcional (acceptar la diversitat organitzativa), la transferència -tot i que limitada- de responsabilitats financeres (diversitat salarial) i l'autonomia de gestió semblen els antidots claus per a, en combinació amb els canvis esmentats en la política de preus –pel costat de la demanda-, i a diferents dosis a criteri de cada universitat-, posar remei a alguns dels mals del nostre sistema d'ensenyament superior.