

# INVESTIGACIONES Y EXPERIENCIAS

## LOS DESEQUILIBRIOS UNIVERSITARIOS EN ESPAÑA. EVALUACION Y ALTERNATIVAS

PEDRO ARIAS VEIRA (\*)  
MIGUEL CANCIO ALVAREZ (\*\*)

### 1. INTRODUCCION

Este trabajo trata de exponer los desequilibrios territoriales básicos de la universidad española, así como los problemas derivados de posibles alternativas equilibradoras.

Inicialmente se abordarán las características de la situación actual, tomando como unidad territorial de análisis la Comunidad Autónoma que puede ser mono o pluriuniversitaria. Los efectivos docentes, estudiantiles y presupuestarios son las variables fundamentales objeto de estudio.

Tras el diagnóstico anterior, se evalúan los efectos de diversos modelos de política universitaria destacando el de "equiparación universitaria con la base poblacional de cada Comunidad Autónoma" y el de la "racionalización interna" de la situación actual.

Seguidamente se analizan las posibilidades de proceder a cambios de relieve en el panorama universitario español, especialmente en su vertiente financiera, dentro del marco de la Ley de Reforma Universitaria y con un enfoque declaradamente posibilista. De ahí la consideración de las competencias de las CCAA en la LRU, y la evaluación de las posibilidades de introducir en su seno desarrollos alternativos.

La referencia a los sistemas de financiación y gobierno universitarios en algunos países europeos significativos, tiene por objeto poner de relieve la conexión entre modelos organizativos, competenciales, y el esquema de financiación.

Por último, se insistirá en el carácter abierto de las opciones a seguir en las que una decidida voluntad equilibradora podría lograr un panorama más equitativo compatible con una universidad moderna al servicio de las necesidades diferenciadas de las comunidades autónomas españolas. Lo que conllevaría unas nuevas reglas de juego.

(\*) Profesor de Teoría Económica, Regional y Urbana. Universidad de Santiago de Compostela.

(\*\*) Profesor de Sociología. Universidad de Santiago de Compostela.

## SITUACION ACTUAL Y REEQUILIBRIO DE RECURSOS

### 1-2. EL MAPA UNIVERSITARIO ACTUAL

No existe una sola política de atenuación de los desequilibrios. Las estrategias de corrección de desigualdades se distinguen tanto por la velocidad o plazo en que pretendan abordarse, como por el escenario final de equidad que se diseñe. Siendo obvio lo primero, lo segundo se refiere a lo que se entiende por equilibrio universitario. Dado que partimos de una situación inicial en la que la oferta universitaria es desigual, (la atracción y el prestigio de las distintas universidades difiere en su capacidad de fijar la demanda universitaria, sus equipamientos y dotaciones son desiguales incluso dentro de semejantes especializaciones, etc.), una política de equiparación interna, que tome como referencia esencial el volumen de matrícula adquirido, supone inevitablemente la consagración de las desigualdades históricas adquiridas.

Mientras que asignar los recursos públicos entre las CCAA en función de su población significaría rehacer desde ahora mismo la estructura territorial de la oferta universitaria, dirigiéndose a los beneficiarios potenciales, a la población en edad de cursar los estudios universitarios. Por estas razones se expondrán los mapas de distribución de recursos que se corresponden con ambas opciones.

En el *cuadro n.º 1* se recogen las magnitudes básicas que perfilan el MAPA UNIVERSITARIO actual desde el punto de vista de la dotación de recursos, tomando como demarcación territorial la comunidad autónoma.

La disposición y elección de los datos se basa en un análisis socioeconómico previo de lo que son las variables más relevantes de política universitaria. A estos efectos, la población de la sociedad es la magnitud básica de referencia que permite evaluar la amplitud del esfuerzo necesario para encuadrar en la universidad a una parte de sus cohortes de edad susceptible de cursar estudios superiores. Por su parte la matrícula estudiantil es la resultante del sistema educativo universitario, representando la reacción o demanda efectiva de la sociedad a las posibilidades establecidas por las políticas públicas.

Estas últimas son las variables impulsoras, dinamizadoras del conjunto universitario; la calidad, cantidad y complementariedad de la oferta pública es la que decide los encuadramientos, resultados y características de la universidad. Como indica Juan Quintás, "la enorme influencia estatal sobre la evolución de la capacidad del sistema educativo explica que las características del proceso de ajuste oferta/demanda dependa basicamente

CUADRO 1

COMUNIDAD AUTONOMA	31 Marzo 1981		1982-1983				1984		
	Población	%	Profesores	%	Alumnos	%	Presup./ Total	Transf. Corrientes	%
Andalucía . . . . .	6.441.755	17,12	5.652	15,71	96.907	15,25	14.298.028	11.138.181	16,45
Aragón . . . . .	1.213.099	3,22	1.489	4,14	29.447	4,63	3.696.818	2.753.564	4,06
Asturias . . . . .	1.127.007	2,99	1.179	3,27	20.736	3,26	2.905.901	2.107.193	3,11
Baleares . . . . .	685.088	1,82	254	0,70	4.262	0,67	737.106	577.990	0,85
Canarias . . . . .	1.444.626	3,84	1.368	3,80	18.512	2,91	3.774.028	3.019.406	4,46
Cantabria . . . . .	510.816	1,35	503	1,39	5.745	0,90	1.327.228	1.022.347	1,50
Castilla-La Mancha . . . . .	1.628.005	4,32	—	—	—	—	—	—	—
Castilla-León . . . . .	2.577.105	6,85	2.780	7,73	45.646	7,18	6.872.124	5.312.455	7,84
Cataluña . . . . .	5.958.208	15,83	6.241	17,37	108.078	17,01	13.890.731	10.103.759	14,92
Extremadura . . . . .	1.050.119	2,79	570	1,58	9.999	1,57	1.575.119	1.274.864	1,88
Galicia . . . . .	2.753.836	7,32	1.453	4,04	32.648	5,13	4.157.877	3.109.788	4,59
Madrid . . . . .	4.726.986	12,56	9.008	25,05	153.978	24,23	22.446.382	17.175.160	25,36
Murcia . . . . .	957.903	2,54	865	2,40	16.463	2,59	2.368.829	1.823.577	2,69
Navarra . . . . .	507.367	1,35	—	—	—	—	—	—	—
País Valenciano . . . . .	3.646.765	9,69	2.783	7,74	55.210	8,68	7.347.992	5.480.631	8,09
País Vasco . . . . .	2.134.967	5,67	1.811	5,03	37.723	5,93	3.887.182	2.816.721	4,16
Rioja . . . . .	253.295	0,67	—	—	—	—	—	—	—
TOTAL ESTADO . . . . .	37.616.947	100,00	35.956	100,00	653.354	100,00	89.205.365	67.715.636	100,00

de la actitud gubernamental respecto del significado social de los procesos educativos" (1).

Concretamente en el cuadro se contienen las variables públicas fundamentales, en términos de oferta agregada de profesorado, y en términos presupuestarios, totales y transferencias corrientes.

Para una profundización de las magnitudes se han calculado también los valores que suponen los presupuestos por habitante, los presupuestos por alumno, y las transferencias corrientes por alumno, tanto en cifras absolutas (pesetas corrientes— como en porcentaje respecto a la media estatal (base 100%) (Ver cuadro n.º 2).

### I-3. EVALUACION DE LOS DESEQUILIBRIOS

Para valorar los desequilibrios en la localización de la oferta pública universitaria en España se ha elaborado el *cuadro n.º 3*. En él se especifican los niveles que habrían de alcanzar las dotaciones de profesorado y los recursos presupuestarios que tendrían que corresponder a cada comunidad autónoma en el "supuesto que se equiparara la oferta pública a la distribución territorial de la población española". Y los alumnos que con una buena distribución corresponderían —como resultado— a cada distrito-comunidad autónoma.

El cuadro se ha confeccionado sobre la hipótesis de permanencia de los recursos y efectivos universitarios totales en España, procediendo a redistribuirlos territorialmente. La intención del análisis es poner de relieve "el método y claves" de cualquier política de equiparación, que podría conducir a resultados numéricos distintos en el futuro si creciesen los efectivos y dotaciones universitarias. Sin embargo la estructura de la participación territorial se mantendría.

Desde una óptica estatal las magnitudes de los desajustes actuales son notorios e importantes. Las universidades en las comunidades autónomas sobredotadas tienen un excedente de profesorado del 16,2% del total de los efectivos docentes del Estado; porcentaje igual, pero en términos deficitarios, al de las comunidades infradotadas. En términos absolutos significa que en torno a los 5.800 profesores habrían de ser desplazados de las universidades excedentarias a las deficitarias para reequilibrar la oferta docente universitaria en España.

Semejantes son los niveles exigidos para las redistribuciones presupuestarias; las comunidades excedentarias tienen un superávit equivalente al 15,2% de todos los recursos económicos de las universidades públicas del Estado, porcentaje evidentemente igual al arrojado por las deficitarias. En cifras absolutas alcanzan los 13.500 millones de pesetas.

---

(1) Juan Quintás, *Economía y Educación*. Pirámide 1983.



CUADRO 3.—EQUIPARACION RECURSOS-POBLACION

COMUNIDAD AUTONOMA	PROFESORADO				PRESUPUESTO (en miles ptas.)				ALUMNOS		
	Profesores equilibrio	Exceso (+) o Defecto (-) (resp. sit. act.)	Prof. act. prof. eq. x 100	Presp. act./ presp. eq. x 100	Presupuesto equilibrio	Exceso (+) Defecto (-)	Presp. act./ presp. eq. x 100	Alumnado equilibrio	Exceso (+) Defecto (-)	Alumnado (+) alumnado eq. x 100	
Andalucía . . . . .	6.156	- 504	91,8	93,6	15.271.958	- 973.930	93,6	108.772	-11.865	89,1	
Aragón . . . . .	1.158	331	128,6	128,7	2.872.412	824.406	128,7	20.458	8.989	143,9	
Asturias . . . . .	1.075	104	109,7	108,9	2.667.240	238.660	108,9	18.997	1.789	109,2	
Baleares . . . . .	654	- 400	-39,4	45,4	1.623.537	- 886.431	45,4	11.563	- 7.301	36,9	
Canarias . . . . .	1.381	- 13	99,1	109,3	3.452.486	348.542	109,3	24.397	- 5.885	75,9	
Cantabria . . . . .	485	18	103,7	110,2	1.204.272	122.956	110,2	8.577	- 2.832	67,0	
Castilla la Mancha . . . . .	1.554	-1.554	—	—	3.853.671	-3.853.671	—	27.447	-27.447	—	
Castilla-León . . . . .	2.463	317	112,9	112,5	6.110.567	761.556	112,5	43.521	2.125	104,9	
Cataluña . . . . .	5.692	549	109,6	98,4	14.121.209	- 230.458	98,4	100.576	7.502	107,4	
Extremadura . . . . .	1.004	- 434	56,8	63,3	2.488.829	- 913.710	63,3	17.726	- 7.727	56,4	
Galicia . . . . .	2.632	-1.178	55,2	66,4	6.529.833	-2.371.955	66,4	46.508	-13.860	70,2	
Madrid . . . . .	4.516	4.492	199,5	200,3	11.204.193	11.242.188	200,3	79.800	74.178	193,0	
Murcia . . . . .	913	- 48	94,7	104,5	2.265.816	103.013	104,5	16.138	325	102,1	
Navarra . . . . .	485	- 485	—	—	1.204.272	-1.204.272	—	8.577	- 8.577	—	
País Valenciano . . . . .	3.484	- 701	79,9	85,0	8.643.100	-1.296.008	85,0	61.565	- 6.355	89,7	
País Vasco . . . . .	2.039	- 228	88,8	76,9	5.057.944	-1.170.762	76,9	36.024	1.699	104,7	
Rioja . . . . .	241	- 241	—	—	597.676	- 587.676	—	4.256	- 4.256	—	
TOTAL ESPAÑA	35.956	0	100,0	100,0	89.205.365	0	100,0	635.354	0	100,0	

Nota: La estructura de cada grupo de datos, Profesorado, Presupuesto y Alumnos, es semejante. En la primera se indica el valor absoluto, (profesores, pesetas y alumnos) en situación de equilibrio universidad-población de la comunidad autónoma. En la segunda se indica la diferencia absoluta de la situación actual respecto a la que sería la de equilibrio. Los signos menos señalan posiciones por debajo de lo que habría de corresponder a cada comunidad, y los positivos excesos respecto al equilibrio. De esta forma se obtiene una aproximación al esfuerzo absoluto que habría que hacer para reequilibrar la situación. En la tercera columna se expresa el porcentaje de los efectivos actuales respecto a los correspondientes a la posición de equidad o equilibrio, y da una idea de los esfuerzos relativos para equilibrar la situación, completando así a la segunda columna. Las pequeñas diferencias que se observan en algunas sumas totales se deben a efectos decimales de cálculo.

Por Comunidades Autónomas los excedentes están muy concentrados, significando Madrid el 77% de la sobredotación docente, y el 83% de la presupuestaria. A considerable distancia se encuentran Aragón (5,7% y 6,1%) y Castilla-León (5,4% y 5,6%) y ya con ligeros superávits Asturias y Cantabria.

En situación intermedia, con ligero exceso en una magnitud y también leve defecto en otra aparecen Canarias, Cataluña y Murcia dentro de una técnica general próxima al equilibrio.

Las Comunidades plenamente deficitarias presentan un abanico más disperso. En primer lugar hay que notar que las Comunidades Autónomas que no cuentan con universidades públicas, Castilla-La Mancha, Navarra y La Rioja, cuya infradotación conjunta equivale al 39,3% de los déficit de profesorado y el 41,8% de los presupuestarios. Por otra parte entre las comunidades con universidad ya en funcionamiento destaca Galicia, con el 20,3% del total del déficit docente y el 17,5% del presupuestario. Le siguen el País Valenciano (12,0% y 9,6%) Andalucía (8,6% y 7,2%) Extremadura (7,5% y 6,7%) Baleares (6,9% y 6,5%) y el País Vasco (3,9% y 8,6%).

Desde la óptica interna de cada Comunidad Autónoma el panorama es también muy diferenciado. Como se puede observar en el cuadro, algunas universidades como Madrid están al doble de sus efectivos de equilibrio, mientras que otras como Galicia apenas rebasan la mitad de lo que habría de corresponderles. Esto significa que de procederse a políticas de equidad, algunas universidades registrarían notables descensos de importancia relativa y absoluta, mientras que otras podrían casi duplicar su entidad.

Aunque por las polarizaciones de la situación actual, la mayoría de las universidades ya en funcionamiento, particularmente las de mayor tamaño, experimentarían cambios moderados.

#### I-4. UNA RACIONALIZACION O EQUILIBRIO PARCIAL

En caso de que únicamente se pretendiera una distribución del profesorado y de los recursos totales en consonancia con la distribución de la matrícula actual de las universidades de las comunidades autónomas, habría que realizar unas reasignaciones bastante menores que para el caso de la distribución en función de la población, y cuyos valores quedan reflejados en el *cuadro n.º 4*.

Son obvias las diferencias con respecto a los del cuadro de redistribución con referente poblacional. Ahora los defectos y excesos de profesorado respecto a la situación actual de la universidad son del orden de 1.305 profesores, que sobre un total de 35.956 docentes equivale al 3,6%. Es decir que únicamente tendría que procederse a una recolocación del 3,6% del profesorado entre las distintas comunidades autónomas para alcanzar un equilibrio relativo respecto al volumen de la matrícula entre las mismas.

CUADRO 4.—EQUIPARACION RECURSOS-MATRICULA

Comunidad Autónoma	PROFESORADO				PRESUPUESTO (en miles de Ptas.)			
	Profesores equilibrio	Exceso (+) o Defecto (-)		Prof. act/ prof. eq. x 100	Presupuesto equilibrio	Exceso (+) Defecto(-)		Presp. act/ pres. eq. x 100
		(resp. sil. act.)						
Andalucía . . . . .	5.484	168		103,1	13.603.818	694.210		105,1
Aragón . . . . .	1.666	-177		89,4	4.130.208	-433.390		89,5
Asturias . . . . .	1.173	6		100,5	2.905.901	0		100,0
Baleares . . . . .	241	13		105,4	597.676	139.430		123,3
Canarias . . . . .	1.048	320		130,5	2.595.876	1.178.152		145,2
Cantabria . . . . .	325	178		154,8	802.848	524.379		165,3
Castilla-La Mancha . . . . .	—	—		—	—	—		—
Castilla-León . . . . .	2.583	197		107,6	6.404.945	467.179		107,3
Cataluña . . . . .	6.166	125		102,0	15.173.832	-1.283.081		91,5
Extremadura . . . . .	566	4		100,1	1.400.524	174.595		112,5
Galicia . . . . .	1.848	-395		78,6	4.576.232	-418.355		90,8
Madrid . . . . .	8.714	294		103,4	21.614.460	831.922		103,8
Murcia . . . . .	932	-67		92,8	2.310.419	58.410		102,5
Navarra . . . . .	—	—		—	—	—		—
País Valenciano . . . . .	3.124	-341		89,1	7.743.026	-395.034		94,9
País Vasco . . . . .	2.135	-324		84,8	5.289.878	-1.402.696		73,5
Rioja . . . . .	—	—		—	—	—		—
TOTAL ESPAÑA . . . . .	35.956	0		100,0	89.205.365	0		100,0

Mientras que en el caso en que se tomaba la población como criterio de reparto era preciso redistribuir un número de 5.800 profesores, equivalentes al 16,6% del total existente.

Semejantes son las conclusiones que depara la comparación en la movilización de los recursos presupuestarios. Mientras que según el criterio de matrícula los desplazamientos alcanzan el orden de los 4.000.000.000 ptas., equivalentes al 4,6% del presupuesto total de universidades, las cifras que arrojaba el criterio de población eran de 13.500.000.000 y del 15,2%. En resumen profundizar la equidad atendiendo a la distribución geográfica de la población española implica unos desplazamientos de profesorado y recursos entre *cuatro y cinco veces superiores* a los que conllevaría una redistribución apoyada en el criterio de matrícula.

#### I-5. EQUIDAD TERRITORIAL Y PLANIFICACION UNIVERSITARIA EXPLICITA

Estimamos que aunque implique mayores esfuerzos de reasignación, con sus inevitables componentes conflictivas, la alternativa a elegir ha de ser la de la igualación sobre un criterio poblacional. La legitimación de este planteamiento es básica aunque no exclusivamente política, fundamentándose en la interpretación de la Constitución como, entre otras facetas, un pacto territorial que sin asegurar una igualdad socioeconómica y territorial total, pretende garantizar la equidad en el reconocimiento efectivo de unos derechos mínimos, entre ellos y de forma destacada, el educativo.

El ámbito de la solidaridad enterautonómica, que ha de procurar básicamente el Estado, es uno de los pilares del contrato constitucional, el otro es el grado de autogobierno reconocido a cada comunidad para aprovechar su potencial interno de desarrollo.

La igualdad territorial ante la educación no debiera limitarse a los escalones preuniversitarios, sino habrá de comprender los niveles superiores. En una época donde la educación y la ciencia se han convertido en componentes prioritarios e indisolubles del desarrollo socioeconómico mantener desigualdades universitarias es propiciar la consolidación de la dependencia, el apuntalamiento del desarrollo desigual, interterritorial.

Por otra parte la superioridad del criterio poblacional frente al de la matrícula se pone de relieve desde un enfoque a largo plazo y dinámico de la política universitaria. Financiar y dotar a las universidades de las comunidades autónomas con unos recursos proporcionales a su población implica ampliar notablemente la oferta educativa superior de las comunidades más desfavorecidas, lo que las haría más atractivas y haría aumentar su matrícula, siendo innecesario el traslado "neto" a otras comunidades autónomas para cursar estudios universitarios. Se subraya lo de neto ya que no se pretende un cierre a la posibilidad de intercambio universitario entre

alumnos de distintas universidades y comunidades autónomas. Únicamente se indica que el "saldo" de entradas y salidas será cero, característico de una situación de intercambio pleno.

El criterio población junto a otras medidas complementarias de control interno universitario, acompañado también de medidas de mejora del sistema educativo primario y secundario, son condiciones necesarias para un desarrollo universitario equilibrado y moderno para una universidad en el marco de un Estado Autonómico.

Por otra parte para iniciar una reestructuración universitaria es necesario adoptar una política explícita de *planificación universitaria estatal*. En su contexto uno de los objetivos sería la de llegar a un perfil territorial equilibrado, paralelo y simultáneo al de la formación del número y composición de profesionales requeridos por un nuevo modelo de desarrollo socioeconómico estatal. Se trata pues de reorganizar la oferta universitaria pública sobre dos variables: a) composición de la matrícula y por ende de los titulados por tipos de estudios, y b) distribución territorial por comunidades autónomas. Como transfondo el volumen estimado de matrícula y de titulados. Como problema técnico no plantea dificultades.

Los conflictos aparecen en el plano político. Sería deseable operar con criterios de óptimos de Pareto, que prescribe los desiderata como situaciones donde algunos mejoran sin que nadie empeore. Principio de indudable prudencia política, pero que asemeja la cuadratura del círculo social, salvo que se tenga poder para aplazar las reivindicaciones de los desfavorecidos.

-II-

## LA FINANCIACION UNIVERSITARIA Y LA LRU. PROPUESTAS POBILISTAS

### II-1. COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LA LRU

La centralidad del papel del Estado en la financiación universitaria así como en aspectos cruciales de la planificación educativa superior se puede deducir del análisis de la distribución de competencias entre los niveles de gobierno universitarios en la LRU. Para especificar los papeles relativos de instancias universitarias y la relación de la financiación con los demás aspectos de la organización y estructura universitarias, estudiaremos las competencias autonómicas en el marco legal definido por la LRU así como sus propias carencias e indefiniciones.

Lo máximo que se puede deducir del futuro diseño autonómico de las universidades, es lo que se contiene en la Ley de Reforma Universitaria, ley orgánica marco que marcará su futuro desarrollo. *La LRU no es una ley federalizante ni tampoco autonomista* y sorprende que no haya dedicado un título completo para el desarrollo del papel y competencias de las comunidades autónomas respecto a la Universidad, aunque de forma dispersa contiene importantes compareencias de las comunidades autónomas en el plano legislativo y de gobierno internos y en la representación de los órganos de decisión generales del conjunto de las universidades. Sus competencias e intervenciones más importantes se contemplan en los siguientes aspectos:

1.— En la creación de Universidades. En el Título 1.º, artículo quinto de la LRU dice: “La creación de universidades se llevará a cabo por: a) Por Ley de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial haya de establecerse...”. Pero tal posibilidad también entra dentro de las competencias de las Cortes Generales, aunque a propuesta del Gobierno de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio haya de emplazarse. Aunque más importantes son los requisitos para la creación de Universidades, puesto que será preceptivo “el informe previo y motivado del Consejo de Universidades, en el marco de la programación general de la enseñanza en su nivel superior”, además de los requisitos que fije el Gobierno del número de centros y exigencias de material y profesorado necesarios para el desarrollo de las nuevas universidades o la ampliación del número de los centros universitarios ya existentes” (art. 5-3).

Como en adelante, según la LRU, la financiación de las Universidades básicamente correrá a cargo de las Comunidades Autónomas (Título VII, art. 54-3-a), *la restricción económica constituirá el problema fundamental del desarrollo universitario*; situación no muy diferente de la actual.

2.— En el gobierno de las Universidades. Además de la aprobación de los estatutos de la Universidad elaborados por el Claustro —lo que en principio no debe suponer más que un refrendo—, la Comunidad Autónoma elaborará una Ley para fijar la representación, ya prevista por la LAU, de los intereses de la sociedad en el Consejo Social de la Universidad, con participación de las tres quintas partes de sus componentes, además de determinar su número total. Por otra parte, “el presidente del Consejo Social será nombrado por la Comunidad Autónoma”. (art. 14-4).

Esta es una de las competencias más importantes de la Comunidad Autónoma en el ámbito interior de sus universidades, ya que el Consejo Social es un órgano al que “Corresponde la aprobación del presupuesto y la programación plurianual de la Universidad, a propuesta de la Junta de Gobierno y, en general la supervisión de las actividades de carácter económico de la Universidad y el rendimiento de sus servicios. Le corresponde igualmente promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la Universidad” (art. 14-2).

Esta función de supervisión y control económico exterior a la Universidad es muy relevante para adecuar los ingresos y gastos a las preferencias e intereses de la sociedad, de ahí que sea trascendente por su carácter mayoritario, el diseño y concepción de la representatividad social que corre a cargo de la Comunidad Autónoma.

3.— Representación en el Consejo de Universidades. A este órgano “le corresponden las funciones de ordenación, coordinación, planificación, propuesta y asesoramiento que le atribuye la presente ley” (Título III, art. 23). El Consejo de Universidades presidido por el Ministro del Gobierno competente en materia de enseñanza superior, lo forman los responsables de la enseñanza universitaria en los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, los rectores de las Universidades públicas y quince personas de reconocido prestigio en diversos ámbitos de la enseñanza universitaria que serán designados en terceras partes por el Congreso, el Senado y el Gobierno.

El Consejo de Universidades funcionará en Pleno y en Comisiones. Las Comisiones serán dos: una de Coordinación y Planificación, y otra Académica. Por su interés reproducimos íntegramente el texto de la Ley sobre la Comisión de Coordinación y Planificación: “La Comisión de Coordinación y Planificación, cuyo Presidente será el del Consejo de Universidades, estará constituida por los responsables de enseñanza universitaria en los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia de enseñanza superior y por aquellos miembros del Consejo de Universidades que el Presidente designe. A esta Comisión, que dará cuenta periódicamente al Pleno de sus acuerdos y decisiones, le corresponderán las funciones que *se determinen en el reglamento* y en todo caso las que la presente Ley atribuye al Consejo de Universidades en relación con las competencias reservadas al Estado y a las Comunidades Autónomas” (art. 24-4.a) (Subrayados nuestros).

Junto a esta Comisión se constituye también una Comisión Académica compuesta además del Presidente del Consejo de Universidades por los Rectores de las Universidades públicas.

En principio no se puede valorar con claro fundamento el papel del Consejo de Universidades y a pesar de algunas opiniones que le atribuyen un status crucial, como Parra Luna que afirma que “Al Consejo de Universidades parece corresponderle la función de responsabilizarse prácticamente de la educación superior del país” se deben mantener las cautelas en tanto no se elabore el Reglamento de Desarrollo de la Ley donde queden fijadas sus competencias efectivas, pues del redactado actual se desprende más un diseño de “organismo asesor que decisorio” (2). Incluso es notable que a diferencia con la normativa y organigrama dispuesto para el gobierno de cada Universidad, no aparezcan las instancias de control y planifica-

(2) Parra Luna, F. Universidad: ¿Reforma o Contrarreforma? Una introducción a la Ley de Reforma Universitaria de 25-8-83. Zero 1983.

ción económica del conjunto de universidades públicas, función claramente atribuida a los Consejos Sociales de cada Universidad Autónoma.

A la espera del desarrollo reglamentario y de la propia operatividad práctica del Consejo de Universidades y de sus Comisiones, se debe advertir la asimetría en la concepción del control y gobierno de los niveles universitarios autonómico y central, particularmente en lo que concierne al autonómico, la Comunidad financia a la Universidad en forma de “subvención global” anual (art. 54-3 a) que entrará como ingreso en el Presupuesto de cada Universidad, que confecciona y por lo tanto propone una distribución inicial a la Junta de Gobierno, pero que *aprueba definitivamente el Consejo Social de cada Universidad; a nivel central no se especifica el mecanismo de asignación y control de los fondos para el conjunto de las Universidades y Comunidades Autónomas.*

De ahí que debemos concluir, provisionalmente, que la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Universidades, siendo condición necesaria no es suficiente para garantizar la equidad y reequilibrio universitario territorial entre Comunidades Autónomas. Ciertamente la posibilidad inicial de participar en una plataforma quizás más que consultiva y de alto rango, abre interesantes perspectivas de incidencia desde un punto de vista político; pero las indeterminaciones competenciales oscurecen las expectativas sobre su efectivo papel racionalizador.

4.— El último aspecto reseñable es el referido a las competencias e intervenciones económicas de las Comunidades Autónomas en el ámbito universitario, ya esbozadas anteriormente.

En el Título VII que trata “Del régimen económico y financiero de las Universidades” la LRU contempla competencias de las Comunidades Autónomas en los siguientes momentos y funciones:

a) Fijación de la subvención anual a la Universidad emplazada en su territorio. Este punto es fundamental, tanto por lo que sugiere como por lo que no especifica. Al determinar una subvención global debe entenderse que la Comunidad Autónoma aporta medios económicos a la Universidad “incondicionalmente” para que ésta —a través de la confección inicial del presupuesto— los distribuya provisionalmente según sus prioridades, para ser ratificados o modificados por el Consejo Social.

Por esta normativa la Comunidad Autónoma podría fijar teóricamente el volumen global de los recursos gastados en educación universitaria, pero no podría decidir la estructura de su distribución, la composición económica y funcional de los recursos asignados. Esto último corresponde a la propia Universidad (artículo 14 de la LRU), que trasladará al Consejo Social para su aprobación definitiva.

El papel de la Junta de Gobierno no se limita a una mediación técnica, ya que al tener, según el art. mencionado de la LRU, la capacidad de pro-

poner al Consejo Social el Presupuesto y la programación plurianual de la Universidad, sus directrices tendrán un peso indiscutible, acrecentado por el hecho de ser el órgano que llevará la administración y gestión presupuestarias. Además de ser el órgano ejecutor de las directrices universitarias aprobadas por el Claustro, que asiste al Rector en las tareas de gobierno.

Por otra parte la Junta de Gobierno participa en el propio Consejo Social con una representación que alcanza las dos quintas partes de sus miembros. Un peso importante si se tiene en cuenta que las otras tres quintas partes del Consejo Social serán elegidas entre colectivos heterogéneos de la sociedad.

La única intervención directa de la Comunidad Autónoma en el apartado de gastos o distribución de fondos, aparece mencionada en el apartado 4 del artículo 35, donde se señala que sólo los costes de personal funcionario, docente y no docente deberán ser específicamente autorizados por la Comunidad Autónoma.

b) Las Comunidades autónomas también intervendrán en otro momento económicamente importante pero previsiblemente impopular, pues suya es la competencia de fijar las tasas académicas para los títulos oficiales dentro de los límites establecidos por el Consejo de Universidades.

Las tasas son los pagos directos que deben formalizar los estudiantes por la matrícula y significan la proporción de costes que es sufragado por los usuarios de los servicios educativos superiores. Determinado su alcance —aún dentro de los límites dispuestos por un organismo estatal intercomunitario e interuniversitario, como el Consejo de Universidades— la Comunidad Autónoma completa su abanico competencial en la determinación de los hasta ahora ingresos básicos de la Universidad: subvenciones y tasas. Estos constituyen hoy la práctica totalidad de los recursos presupuestarios, aunque en el futuro se espera —con resultados inciertos— que aumenten los rendimientos de contratos con entidades públicas y privadas, y otras aportaciones económicas.

En cualquier caso es claro que la Universidad dependerá básicamente para su mantenimiento y desarrollo de los recursos que, por subvención directa o por determinación tarifaria, ponga a su disposición la Comunidad Autónoma.

## II-2. DESARROLLOS ALTERNATIVOS EN EL MARCO DE LA LRU

Nunca se insistirá lo suficiente en los perjudiciales efectos que va a ocasionar a la Universidad española un sistema tan apresurado de elaboración legislativa de la normativa universitaria, y del proceso escasamente participativo y poco documentado con que se ha abordado. Estos defectos se acentúan particularmente en materia de dotación y control de los recur-

sos económicos, en la problemática financiera universitaria. En este campo hubiera sido inapreciable la elaboración de un dossier con el estado preciso de la situación financiera de cada universidad española y con un análisis y evaluación de nuestro sistema de financiación, eso que en otros países suele llamarse el "estado de la cuestión", con o sin elaboración de libro blanco incluido. Tal dossier hubiera debido acompañarse con el estudio comparado de la financiación universitaria en los diversos modelos educativos superiores. Para terminar con la propuesta de una alternativa para España acorde con el modelo de Estado consagrado en su faceta educativa y solidario y reequilibrador en sus presupuestos sociales y territoriales.

Quizá por estas carencias la explicitación del modelo y sistema de financiación universitaria brilla por su ausencia en la LRU, particularmente en lo que se refiere a las disposiciones que pueden afectar a la actitud financiera del Ministerio y de la Administración Central. Lo que sí está previsto son las cláusulas menos problemáticas que en muchos casos no implican transformaciones sustanciales, de fondo, en relación a la situación actual. En el plano de los ingresos universitarios, no es muy novedosa la propuesta de que las tasas sean determinadas por cada Comunidad Autónoma, pues han de hacerlo dentro de los límites establecidos por el Consejo de Universidades, por lo que más bien habría que redactar que las comunidades Autónomas elegirán el nivel de tasas entre el abanico propuesto por el Consejo de Universidades. Principio por lo demás razonable en un sistema de universidades públicas donde no deben existir acusadas diferencias para el mismo tipo de estudios independientemente del emplazamiento territorial del centro. Mas la semántica elegida edulcora el nivel real de la autonomía.

Por otra parte señalar sin más aclaraciones que las Comunidades Autónomas otorgarán una subvención global a cada Universidad sin especificar si estos recursos le serán transferidos previamente por el Ministerio a cada Comunidad Autónoma, o si serán de generación autónoma propia, o una combinación de los dos y en qué proporciones, constituye un vacío imperdonable sobre el alcance real de la Ley. Bien pudiera ser que el Estado se limite a transferir a cada Comunidad los recursos que "ya está transferiendo a cada Universidad", lo que significaría un mero cambio del canal administrativo del envío de recursos, con un escalón añadido. Además la salvaguarda encomendada a las Comunidades Autónomas en la capacidad de autorizar los costes de personal funcionario se enmarca en esta línea. La Comunidad como antes del Estado ha de velar por la existencia de medios de pago al personal funcionario, y que de las transferencias remitidas a las Universidades se destinan las cantidades apropiadas al mismo.

De esta forma tampoco el status competencial financiero de los órganos de gobierno de las Universidades cambia sustantivamente. En el sistema actual reciben unas transferencias de pago obligado al personal funcional, y destinan el resto de las transferencias así como los ingresos por

tasas al resto de los componentes de gasto según sus preferencias, y con las restricciones de las cuasiobligaciones contraídas. En adelante la Junta de Gobierno deberá compartir sus competencias presupuestarias sobre los fondos “no comprometidos” con el resto de los componentes del Consejo Social.

En último lugar las disposiciones contenidas en el Título VII que se refieren al sistema normativo y contable del Presupuesto son las normales para cualquier administración con un mínimo de flexibilidad no reñida con el control y la ordenación de programas.

Con un texto legal tan parco en disposiciones concretas en materia económica y a expensas de un Reglamento que más que desarrollar tendrá que cubrir unos vacíos normativos, un balance financiero de la LRU necesariamente debe formularse con carácter provisional. Pero tras esta advertencia ha de reiterarse el carácter escasamente innovador del modelo económico que sugiere y el mantenimiento de una filosofía financiera de corte centralista por una parte y muy cuidadosa con los grupos corporativos por otra.

Parece claro que *el Gobierno Central mantendrá las palancas financieras fundamentales, fijando la cuantía global del presupuesto del Estado dedicado a la educación universitaria y marcando la política y directrices de reparto de tal cuantía entre las distintas Comunidades Autónomas, que a su vez la transferirán a las Universidades*. Obviamente es indiscutible la prerrogativa del Gobierno de fijar sus fondos financieros para Universidades, pero la indeterminación del sistema previo de evaluación de necesidades y la carencia de plataformas institucionales claras para proceder al reparto, así como la sorprendente ausencia en la LRU de los criterios de distribución de los fondos, se apartan de la filosofía autonomista de textos fundamentales del ordenamiento del Estado de las Autonomías. Compárese la vaguedad de funciones y la mezcla de representaciones del Consejo de Universidades, con el Consejo de Política Económica y Financiera de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. Y continuando con la comparación obsérvese el contraste entre la clara determinación de los medios con que se podrán financiar las Comunidades Autónomas y *la de los criterios de reparto de los fondos de participación en los ingresos del Estado con las lagunas normativas en la LRU en este campo*; similares observaciones se desprenderían del examen del Fondo de Compensación Interterritorial.

Aún con las necesarias cautelas se detecta en la LRU una concepción de “la reforma” extraordinariamente gradual, e incluso diríamos que diferida y suspendida a lo que vaya a ser el juego de las partes en liza: Universidades, Comunidades Autónomas y Estado, a las que por lo demás se les da entrada —siempre compartida— en los máximos organismos de decisión. Una posible interpretación de este talante se debería al actual estado de

desorden generalizado de las universidades públicas españolas, donde una "racionalización" inmediata en la asignación de recursos obligaría a bruscos reajustes que sin duda depararían una aguda conflictividad. Que no tendría únicamente una vertiente intercomunitaria o entre universidades, sino que atraviesa el interior de cada Universidad y Comunidad Autónoma.

Sin embargo tal situación no debería ser obstáculo para que con claridad en el modelo universitario de llegada, se diseñasen explícitamente los mecanismos de gobierno y financiación correspondientes, graduando el proceso de transición tanto de forma jurídica como política.

### II-3. REFERENCIAS EXTRANJERAS

El examen de sistemas de financiación y gobierno extranjeros puede servir tanto de contraste como de esclarecimiento de alternativas universitarias, que por el carácter inacabado de la legislación española aún son susceptibles de ser parcialmente incorporadas (3).

a) De los principales países europeos destacaríamos el sistema universitario de *Alemania Occidental por su estructura federal*. En *Alemania Federal* la Universidad es una tarea común del Bund y los Länder, es decir de lo que aquí denominaríamos Estado y Comunidades Autónomas. Estos dos escaiones de gobierno tienen las competencias fundamentales en materia de gobierno y financiación, instrumentándose Comisiones Interministeriales normalmente paritarias para la armonización de las políticas (Sistema LOFCA para financiación y política autonómico en España).

En materia de construcciones universitarias y equipamiento, las Universidades, partiendo de cada centro, tienen un papel fundamentalmente de propuesta de sus planes de desarrollo que son estudiadas por un Consejo Científico integrado por representantes del Bund —6—, de los Länder —11—, 16 científicos universitarios de renombre y 6 personalidades de grupos socioprofesionales. Las propuestas del Consejo son estudiadas por un Comité Interministerial paritario, con 11 representantes del Bund y otros 11 de los Länder que toma las decisiones finales. Y que son ratificadas por los respectivos parlamentos de sus miembros.

La investigación también es financiada paritariamente por el Bund y los Länder, aportando respectivamente el 50% de los fondos de la Sociedad Alemana de Investigación.

Respecto a los créditos de funcionamiento no existe una dotación global, como es el caso francés y el previsto en la LRU, sino que sobre una

(3) Commission d'étude présidée par Yves Freville. *La Réforme du financement des universités*: II. Tomos. La Documentation Française. 1981.

Consejo de Europa: "La reforma de la enseñanza terciaria en Europa Occidental". *Revista de Educación*. núm. 256-257. 1978.

propuesta de la Universidad al Parlamento de cada Estado, este decide libremente el destino de los créditos y el presupuesto de cada universidad está integrado en el presupuesto general de cada Estado por tipo de gastos. El control de las asignaciones a las universidades se realiza de forma específica, y de cada Parlamento dependen la reestructuración de departamentos, las transferencias de personal y la creación de nuevas enseñanzas.

La coordinación interuniversitaria la llevan directamente los Estados federados a través de la Conferencia Permanente de Ministros de Educación. Esta define las reglas marco para la organización de especialidades, la estructura de diplomas, la reglamentación de exámenes y los procedimientos de nombramiento del profesorado.

Para la actualización y ajuste de los planes de estudios funciona desde 1971 una Comisión de Reforma de los Estudios, compuesta por representantes de los Länder y de las Universidades para elaborar "recomendaciones" sobre el contenido de los programas, así como de las especialidades y diplomas y cuya decisión final corresponde a cada Estado.

En síntesis se trata de un modelo caracterizado por la preponderancia del papel de los Länder en la financiación y gestión de los recursos públicos y en la determinación de las prioridades a que han de ser asignados, así como las directrices por las que habrán de desenvolverse los servicios universitarios.

A las Universidades se les confiere una gran autonomía en materia de enseñanza e investigación, pero en materia de gestión sus competencias son delegadas y es sólo política su incidencia en la financiación y utilización de los recursos.

b) En los estados *sin estructura federal*, de bajo nivel de descentralización política, son muy distintas las fórmulas de gobierno y financiación universitaria.

La carencia de escalones políticos autonómicos y la preponderancia del Gobierno Central hace que la dirección y financiación universitaria se centre en la de la determinación de "criterios" de reparto de las subvenciones, transferencias o asignaciones del Gobierno a las Universidades y seguidamente el de los propios "criterios" de reparto entre los distintos centros y actividades en el interior de cada Universidad. Con distintos matices éstos son los problemas básicos planteados ante la existencia de solo dos interlocutores o partes, Gobierno Central y Universidades. Lo que da lugar a una prolija casuística para la resolución individualizada de cada situación.

En *Francia* el Gobierno Central subvenciona a las Universidades por conceptos separados, así asigna líneas desde el Ministerio de Universidades para: funcionamiento, cursos complementarios, bibliotecas y renovación de material y personal. Aparte constan las subvenciones generales a la in-

investigación, aspecto en el que se aborda según un sistema dual, pues junto a la general existen subvenciones específicas a proyectos. En conjunto los recursos del Ministerio de Universidades suponen el 64,2% de todos los ingresos de las Universidades. Otros departamentos ministeriales otorgan subvenciones que equivalen al 2,4% de los ingresos. Los contratos de investigación alcanzan el 9,1% de los recursos y otros ingresos afectados el 8,2%. En total los ingresos de procedencia estatal son el 84,1% de los presupuestos por las universidades (año 1979). El resto de los recursos se descomponen del siguiente modo: Tasas de aprendizaje y derechos universitarios 8,7%, subvenciones de colectividades públicas, el 2%; otros, el 5,2%; es clara la importancia decisiva de las subvenciones estatales. Cada uno de los grandes conceptos, funcionamiento, investigación, personal, instalaciones, horas complementarias, cargas por disciplina y por número de estudiantes, etc., obliga a distintos sistemas de ponderaciones con objeto de lograr unos baremos de reparto juntos en cuanto a cobertura de costes, y acertados en las repercusiones dinámicas que cada baremo pueda tener sobre la iniciativa y responsabilidad de cada Universidad en su utilización y gestión.

Como el mapa universitario francés es muy heterogéneo, no se ha conseguido que el sistema de reparto iguale las disponibilidades respecto a los patrones teóricos, por lo que las últimas propuestas tienden a reforzar los sistemas de control, de homogeneización de los sistemas de gestión, a departamentalizar la prestación de los servicios universitarios y a la autorregulación financiera de cada Universidad, y sobre todo hacia la discusión de la posible creación de un "Comite de Finanzas Universitarias", paralelo a la Conferencia de Presidentes de Universidad, para racionalizar el reparto de empleos e infraestructuras de arrastre básicas de costes.

Ahora bien, el problema de separar lo que es la Autonomía Académica de lo que es Autonomía Política de las Universidades francesas no se ha resuelto. La carencia de un escalón de gobierno de descentralización política hace que el Gobierno intervenga más de lo conveniente en los aspectos políticos y académicos de las universidades y que estas interfieran componentes de autonomía académicas con las políticas, para tratar de compensar el acusado centralismo del Estado francés.

"Hablemos pues francamente. Las Universidades libres deben de dar a su personal un status diferente del de la función pública. Podría parecerse en ciertos aspectos al de las empresas públicas y debería también tener en cuenta las características específicas de la actividad universitaria. No dudo que muchos universitarios rechacen abandonar la función pública y no veo ninguna razón para echarse en cara. Pero tampoco dudo que algunos estén dispuestos a hacerlo para entrar en Universidades capaces de fomentar el talento, la producción y el prestigio internacional. El único método razonable es de permitir lealmente una comparación entre los dos sistemas".

“Quede claro que estas Universidades libres se verían sometidas en Francia como lo están en todos los países a controles y evaluaciones. La creación de Universidades libres sería decisiva para la puesta en marcha de un verdadero sistema de evaluación de las Universidades”.

“Si parece indispensable crear rápidamente Universidades libres es porque sólo instituciones capaces de tomar decisiones y aplicarlas pueden alcanzar los dos objetivos principales de cualquier Universidad que se precie: por una parte, poner en relación la demanda de educación y las necesidades profesionales y por otra, situar en el corazón de la vida universitaria la producción del conocimiento”.

“Deseo por tanto que se preparen los proyectos de Ley que permitan la creación de tales Universidades y que un movimiento de opinión dé lugar a la formación de un Comité de Estudio para la creación de Universidades libres”.

Sin embargo en Francia instituciones y voces muy autorizadas acaban de pronunciarse pidiendo una Autonomía real y plena de las Universidades. Por un lado Le Collège de France en un informe redactado y coordinado por Pierre Bourdieu con el título “Pour l’enseignement de l’avenir” (París, abril 1985) en el que han participado los profesores de dicho Colegio (que es una Institución que tiene un prestigio científico internacional máximo). En este informe se dice: “(...) Los organismos de enseñanza deben de situarse al abrigo de todas las presiones exteriores y estar dotados de autonomía real, siendo sin duda la condición más importante para garantizarla el control del presupuesto global, además de la creación de estudios y enseñanzas, la colación de grados, la regulación del flujo de estudiantes,... El Estado, debería sostener las enseñanzas no rentables pero culturalmente importantes”.

Por otro lado Alain Touraine en primera página de *Le Monde* (21, Diciembre de 1984) con el título: “*Creemos Universidades Libres*”: “(...). Los proyectos en materia de autonomía universitaria serán inútiles y las reformas tendrán efectos perversos en tanto que las Universidades no sean independientes, libres en sus decisiones, en sus medios, en su política y en su organización”.

“Algunos se inquietan o se indignan ante tal proposición. Lo que se propone aquí para Francia es simplemente lo que funciona más o menos en todas partes donde existen Universidades florecientes. Gran Bretaña, Canadá, Bélgica, EE. UU., etc. poseen Universidades dignas de este nombre y no simples servicios exteriores del Ministerio de Educación Nacional como los que nosotros conocemos”.

“Evitemos de entrada un mal entendido: no se trata de crear Universidades privadas, es decir, financiadas por donativos de capital y por tasas o derechos de inscripción muy elevados, fórmula en la cual nadie puede seriamente pensar”.

“La Universidad de Lovaina la Universidad libre de Bruselas de orientación laica, viven de subvenciones públicas calculadas en base al número de estudiantes y de diplomados, al nivel de los diplomas obtenidos y de las investigaciones realizadas y publicadas. Las Universidades Británicas viven en su práctica totalidad, de los fondos públicos distribuidos por un Comité de sabios. Muchos universitarios franceses conocen las Universidades de Quebec y también las grandes Universidades Públicas Americanas en el primer rango de las cuales se encuentra la Universidad de California, cuyo campus central de Berkeley ha sido clasificado el número uno de EE.UU.”.

“Creemos en Francia Universidades de Montreal, de Bruselas o de California ¿por qué si estos países lo han conseguido sería imposible para Francia?”.

“(…) La respuesta que se impone es que no existe más que una fuerza que se opone a la existencia de Universidades libres que es a la vez potente y respetable. Se trata de la vinculación a un status (el de funcionario) considerado como protección económica, profesional e incluso intelectual. Sin embargo, los gastos de personal siendo de lejos los más importantes de las Universidades, si éstos no son controlados por las mismas, es ilusorio hablar de su libertad o incluso de su autonomía”.

En *Inglaterra* existen dos tipos de instituciones universitarias: las tradicionales, financiadas en su mayor parte con fondos gubernamentales a través del University Grants Committee y las nuevas que se podrían considerar como universidades públicas locales, cuya financiación está asegurada por las autoridades locales.

El primer sector universitario recibe el grueso de su financiación mediante una “subvención global de funcionamiento”, que alcanzaba el 63,6% (1978) del total de sus ingresos y se repartía por el UGC. Otro 11% de los ingresos se debía a subvenciones para investigación, pero no con carácter general, sino adscritas a proyectos específicos. Las Tasas de Inscripción ascendían al 18% del total de los ingresos presupuestados y la política de restricción y austeridad inglesa impuesta por Ms. Thatcher está tendiendo a incrementarlas con el objetivo de que alcancen el 30%.

Miss Thatcher con su política absolutamente restrictiva de reducción del presupuesto en áreas sociales como en el caso de la educación y especialmente de la Universidad, ha dado lugar a dos hechos bastante insólitos en Inglaterra. El primero, a que su partido, el Conservador, vetase una propuesta de la misma para reducir aún más los presupuestos universitarios y aumentar las tasas. El segundo, que la prestigiosa Universidad de Oxford, donde estudió Miss Thatcher, rechazase por una mayoría aplastante la propuesta de nombrar a la misma Doctor Honoris Causa de dicha universidad.

El órgano clave en el sistema es el University Grants Committee, que negocia o recibe, según el talante del Ministerio de turno, las cantidades globales que asigna el Estado a las Universidades, sin apenas condiciona-

mientos finalistas. El UGC las distribuye según los criterios que estima pertinentes, tendiendo a cubrir los costes constatados en cada Universidad, conservando las situaciones existentes. Una vez definidos los criterios —que no son hechos públicos— el reparto se hace de forma automática.

Este sistema funciona sobre la base de las relaciones de confianza entre el UGC y las Universidades por una parte, y el Gobierno por la otra. El campo de variación de sus atribuciones respecto al Gobierno depende de la voluntad de éste de aceptar las sugerencias del Comité respecto a la planificación y gasto público universitario, y a la globalidad de la asignación. Las últimas administraciones conservadoras han tendido a fijar la cantidad que presupuestariamente destinaba el Gobierno a enseñanza superior y a introducir algunas líneas de crédito especializado, independientemente de las recomendaciones del UGC.

Por su parte las Universidades reciben las subvenciones globales de funcionamiento concedidas por la UGC sin apenas condicionamiento para su utilización. Las Universidades son entidades de derecho privado con sus propias reglas contractuales y contables, con autonomía académica y pedagógica, así como en la selección de su personal y de sus estudiantes, concediendo diplomas académicos que no están sometidos a control estatal. Este cuadro da idea de la naturaleza de las universidades inglesas pero financiadas con recursos públicos, y según criterios que tienden a perpetuar el status históricamente adquirido.

El reparto interno de los créditos dentro de cada Universidad se realiza en un proceso sucesivo en el que intervienen dos órganos. El Consejo Universitario, compuesto de representantes de los profesores y de personalidades exteriores a la Universidad, se pronuncia sobre la división entre gastos corrientes de funcionamiento y gastos académicos, distribuyendo los primeros. El Senado, en el que sólo participan representantes del profesorado, es competente para distribuir los créditos académicos.

Precisamente es en el seno de cada Universidad donde se producen los conflictos más agudos, pues allí se realiza la distribución más capilar y detallada. Los desacuerdos entre centros, especialidades y departamentos son crecientes, razón por la que cada vez se extiende con más generalidad el recurso a baremos objetivos (entre los que destaca la relación alumnos/profesor) para la asignación de los créditos.

Muy distinto es el sistema de financiación del Sistema Público Universitario de dependencia de las autoridades locales. La introducción de un escalón de gobierno descentralizado hace que sea éste el interlocutor fundamental del Gobierno central para la asignación de las cantidades globales destinadas en última instancia a las Universidades públicas.

De las subvenciones que para diversos fines disponen las Corporaciones Locales, anualmente separan unas cantidades para contribuir a una asociación interlocal de enseñanza superior, el Advanced Further Educational

Pool, que las redistribuye entre las distintas autoridades locales en función de sus actividades efectivas en enseñanza superior. Esta asociación juega un papel financiero similar al de los gobiernos territoriales en los países de estructura política descentralizada, si bien en Inglaterra la autonomía de las Universidades para repartir internamente los créditos entre centros, departamentos y especialidades es muy superior. Lo que por otra parte es la fuente de los desacuerdos intrauniversitarios, por lo que frecuentemente recurren a arbitrajes de servicios centrales.

En general la autonomía universitaria es muy inferior en el sistema público que en el libre. En el primero los títulos deben ser convalidados por organismos nacionales, la creación de nuevas especialidades se somete a órganos regionales de composición competencial múltiple y a numerosas intervenciones de las autoridades locales de las que depende cada Universidad.

El *sistema belga* presenta unas características muy distintas a las de los países anteriormente estudiados sobresaliendo su voluntad de simplificar los mecanismos de financiación y en general de las reglas del juego. Sobre una base institucional muy diferenciada en cuanto a competencias universitarias, Estado, Provincias, Ayuntamientos e Instituciones Privadas, ha tratado de unificar en los últimos años una normativa de aplicación común.

A nuestros propósitos destaca el sistema estatal de fijación de una cantidad presupuestaria total a cada Universidad, con gran libertad de asignación interna de la misma. Para la determinación de aquel montante global el criterio fundamental estriba en el número de estudiantes inscritos en cada Universidad.

De forma sintética señalaremos que la ponderación de la matrícula estudiantil se realiza diferenciadamente teniendo en cuenta el ciclo y las especialidades en que están inscritos, recogándose cuatro categorías. Que se introduce para cada centro un umbral mínimo de estudiantes, así como cifras techo de estudiantes que actúan como ponderadores de los créditos ordinarios de funcionamiento. Para los gastos de inversión también se gradúan los ponderadores por especialidades y estudiantes y los gastos sociales se asocian por escalones de 1.000 al número de estudiantes inscritos.

Para la investigación, además de las subvenciones globales, se contemplan las subvenciones a proyectos específicos por parte de distintos organismos y entidades.

La característica fundamental del sistema belga es que obliga a una fuerte competencia entre universidades para la atracción del alumnado, dado que éste es el criterio básico de financiación y al refuerzo permanente de iniciativas e innovaciones para el logro de los encuadramientos.

## II-4. LAS RELACIONES ENTRE SISTEMAS INSTITUCIONALES Y CRITERIOS DE FINANCIACION

Una de las más claras enseñanzas que se derivan del análisis de las experiencias europeas reseñadas, es la existencia de importantes relaciones entre el diseño de las instituciones con competencias universitarias y la problemática de los criterios de reparto de los fondos públicos.

a) Con relación a la estructura institucional se puede afirmar que un Estado que no quiere centralizar y asumir el grueso de las decisiones universitarias *ha de descentralizar sus competencias o bien en beneficio de los Gobiernos Territoriales o bien a favor de las Universidades*. En estos problemas en el medio no está la virtud, y los pretendidos sistemas mixtos no conducen más que a una pugna por clarificar las titularidades relativas de las competencias compartidas; a lo que parece va a dirigirse el sistema español de la LRU.

En el caso alemán se ha optado por la descentralización de competencias básicas en los Länder, que comparten con el Bund la dirección de los aspectos educativos y financieros de la educación superior en Alemania. Mientras que el papel de las Universidades se centra en los aspectos académicos y pedagógicos.

Quizás el más distante al alemán sea el modelo francés, sin escalones territoriales de gobierno en materia universitaria y con una gran reserva de competencias para el Estado, que sólo en escasa medida descentralizada en las Universidades.

El sistema belga es el que, para la generalidad de los establecimientos, otorga mayores competencias a las Universidades, que se autorregulan en sus aspectos fundamentales en un marco donde el Estado marca unas reglas de juego muy claras sobre las bases de mecanismos de financiación casi automáticos.

En Inglaterra coexisten dos sistemas, el público, con las competencias asignadas preferentemente a las autoridades locales, y el tradicional, que otorga las atribuciones básicas a las Universidades.

b) Estas estructuras institucionales condicionan y perfilan elocuentemente la naturaleza y problemas que tienen lugar durante el proceso de financiación. En los sistemas políticos descentralizados, el Gobierno Central determina las cantidades que de su presupuesto serán transferidas a los Gobiernos territoriales para que estos a su vez los asignen a las Universidades. *El establecimiento del monto económico global que el Gobierno Central dedica a enseñanza superior —operación común en todos los sistemas— es el principal papel que desempeña la Administración Central en el modelo descentralizado*. La otra función relevante se circunscribe a la actuación como institución cooperadora para la armonización de las políticas universitarias de los Gobiernos Territoriales, y a la participación en el estableci-

miento de las líneas maestras y de las prioridades educativas para el conjunto del sistema.

Pero son los Gobiernos Territoriales los que desarrollan, aplican y determinan sus propias políticas universitarias y las que dirigen y controlan el proceso de financiación de sus universidades. De esta forma el Gobierno de cada Estado, Comunidad Autónoma o Autoridad Local, asume los papeles como mediador decisivo en el conflictivo proceso de asignación y reparto de los fondos.

Aquí las Universidades tienen un papel básicamente académico, y en el plano económico se limitan a la gestión de unos recursos decididos y controlados por otra instancia, de representación política.

En el modelo centralizado puro, la Administración Central reparte los fondos directamente a cada Universidad, por lo que existe un fondo de negociación y conflicto permanente entre cada Universidad y el Gobierno Central. Para suavizar los conflictos y racionalizar los repartos, el Gobierno tiene que elaborar una *prolija batería de indicadores individualizados* para asignar ingresos que cubran la gran diversidad de los costes universitarios. Complejidad que no se evita bajo la fórmula de una asignación global, ya que para la fijación de ésta, sin una instancia negociadora representativa, es preciso recurrir a evaluaciones previas a las componentes de costes. Así mientras que en el sistema descentralizado era posible llegar a un concierto global en comisiones paritarias Gobierno Central-Gobiernos Territoriales, en el centralizado es mucho más difícil, y cualquier intento de sustitución de una mediación que cuente con una representatividad política general, plantea numerosos problemas prácticos y de legitimidad, siempre y cuando se enfoquen las Universidades públicas y se pretenda igualdad de trato tanto entre universidades como entre estudiantes.

En el sistema centralizado un agudo foco de conflictos aparece en el interior de cada Universidad, pues una vez que se han remitido los recursos económicos desde la Administración Central, comienzan los problemas de reparto entre centros, departamentos y especialidades. Recurriéndose con frecuencia a criterios de reparto elaborados por la Administración Central. Este es uno de sus principales problemas, pues en la medida en que no esté determinado por la Administración Central el reparto de los fondos en el interior de cada Universidad, se pueden producir importantes desajustes, según las composiciones mayoritarias de cada Universidad.

Para reducir algunos inconvenientes del sistema centralizado, se pueden crear comisiones intermedias entre el Estado y las Universidades, es decir, un equivalente de los Gobiernos Territoriales en los sistemas descentralizados. Es el caso inglés del UGC, comisión de tipo funcional no representativo, que combina los principios de eficiencia y equidad, puesto que la aplicación de sus criterios permite que se financien desigualmente con aparente acuerdo las Universidades de élite y prestigio (Oxford y Cambrid-

ge) y las demás. Todo ello en un sector universitario de régimen especial, que coexiste con otro público de muy distinto funcionamiento.

Otra variante, también muy peculiar, es la belga, que enfoca la solución de los conflictos financieros simplificando los mecanismos de asignación, esto es, refiriéndolos al criterio primordial del número de alumnos matriculados. El otro mecanismo se basa en el dejar hacer de las reglas del mercado: hay que captar mayor número de estudiantes para poder contar con más fondos. Como en el mercado también hay contrapesos dentro de una tendencia que propicia el encuadramiento universitario general; de disminuir la calidad de la enseñanza también disminuirán a medio plazo las demandas por la caída del prestigio, así como los propios ingresos por contratos de investigación (que llegan a alcanzar hasta el 25% de los ingresos). Otra regla destinada a fomentar la competencia legítima consiste en la "regla del tope" que limita las subvenciones estatales a las Universidades con altos ingresos por tasas de matrícula.

La filosofía del modelo belga parte de que las Universidades por una parte y los estudiantes por otra, conocen adecuadamente las necesidades y preferencias sociales, por lo que no es necesaria la constitución de gobiernos de mediación, legitimados por representación política general, para programar y planificar la enseñanza superior en cada ámbito territorial. Por lo que el problema fundamental sería la determinación de unas buenas reglas de juego, y las belgas lo son.

## II-5. EL ACABADO POSIBILISTA DE LA LRU

¿Qué aspectos de la legislación y prácticas extranjeras se pueden incorporar al caso español bajo el supuesto de que se cuenta ya con una Ley marco como la LRU? Cualquier importación, sea global o parcial, origina problemas de adaptación ya sea a un marco ya diseñado con el que entraría en contradicción, como por la dificultad de proceder a reformas parciales contrarias a la lógica general del todo en el que se enmarca. No obstante la propia base de partida española, con una Constitución que reconoce y se apoya en el sistema de Comunidades Autónomas, abre una primera línea de seguimiento de experiencias extranjeras, particularmente los que se sitúan entre el caso alemán y el belga en su configuración orgánica, competencial y operativa. Por otra parte, el propio carácter inacabado de la LRU, su remisión tanto a un futuro reglamento, como su propia novedad y la indeterminación de la dinámica extralegal, requieren la introducción de mecanismos y sistemas concretos para la fijación de los criterios de financiación y en general para el establecimiento de las reglas de juego concretas entre los diferentes agentes institucionales.

En primer lugar, un aspecto crucial aún no cubierto normativamente

aparece en el proceso de concesión de fondos del Estado a las Comunidades Autónomas, para que a su vez éstas las transfieran a las Universidades. La Comisión de Coordinación y Planificación del Consejo de Universidades, donde están representados los Consejeros de Educación de las Comunidades Autónomas y “por aquellos miembros que el Presidente-Ministro de Educación designe” (podría convertirse en una COMISION PARITARIA Estado-Comunidades Autónomas para la propuesta de la fijación de los fondos globales a las Universidades —función asesora y consultiva—; así como para establecer los criterios y resultados de la distribución de los recursos entre las Comunidades Autónomas e implícitamente entre Universidades —función decisoria—).

*La centralización de la Comisión de Coordinación y Planificación habría de extenderse a todos los aspectos económicos y de política universitaria, desempeñando un papel fundamental en la armonización interautonómica e interuniversitaria.*

El desarrollo reglamentario de estas orientaciones no tiene que colisionar con el ordenamiento legal de la LRU, pues no existen en ella disposiciones en sentido contrario, siendo el caso el de un vacío a la espera de legislación posterior.

En segundo lugar, el problema de reforzar las atribuciones económicas y de dirección de la política universitaria en su ámbito territorial por parte de las Comunidades Autónomas plantea sutiles problemas de encaje legal. Como se indicó anteriormente el esquema de la LRU es el compartir las competencias para la “aprobación del presupuesto y de la programación plurianual de la Universidad” entre la Comunidad Autónoma, los intereses corporativos universitarios representados por la Junta de Gobierno y algunos intereses corporativos sociales que entren a formar parte del Consejo Social, que engloba estos tres componentes heterogéneos.

Al contar la Junta de Gobierno de la Universidad con la capacidad de propuesta presupuestaria y la programación plurianual, la inicial y más fuerte disputa en la ordenación de prioridades y asignación de medios económicos correspondientes, tendrá lugar en el seno de los representantes de la comunidad universitaria. Este órgano tendrá transcendencia extraacadémica muy notable, de ahí la importancia de sus funciones, elección y de su composición, que serán determinados por los Estatutos de la Universidad, salidos del Claustro, y aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.

Si la Junta de Gobierno representase de forma mayoritaria los intereses y criterios de los miembros de la Universidad y si designase también mayoritariamente a sus delegados en el Consejo Social, al contar en este organismo con las dos quintas partes de sus miembros, y ser los demás representantes de origen heterogéneo, se podría dar el caso de que desde un colectivo mayoritario en el interior de las estructuras universitarias se diri-

giera la “programación y presupuestación” del conjunto de la política universitaria de toda una sociedad, de una Comunidad Autónoma; con recortes y cautelas competenciales que podrían no significar verdaderamente un poder compensador.

El problema de la legitimidad para dirigir la política educativa superior de la sociedad no está resuelto convenientemente en la LRU, de forma que sus detentadores naturales, los representantes de la Comunidad Autónoma pueden verse abocados a políticas defensivas donde debieran ser tutelares. De ahí la necesidad de proceder a complementos normativos que eviten desajustes entre la Universidad y las preferencias sociales.

Uno de los fundamentos es el reconocimiento a las Comunidades Autónomas de la facultad de *establecer los criterios de reparto* de los fondos universitarios propios, para que sirvieran de base a la elaboración presupuestaria. Es decir, que fijara las bases e indicadores para que la asignación presupuestaria se realizase objetivamente, con el máximo automatismo, según las directrices y preferencias del conjunto social. Aquí entra todo el espectro de mecanismos analizados en las experiencias extranjeras, que son de clara aplicabilidad en este escalón y proceso. Por ejemplo, el baremaje a los centros con estrecha relación al número de alumnos (sistema belga), la complementación mediante la estimación de la carga docente (sistema francés), la asignación de líneas de crédito a cierto tipo de gasto en función de parámetros empíricos —superficies construídas, etc.— y de déficits de infraestructura y equipamientos —m<sup>2</sup> de local por alumno, volúmenes en las bibliotecas por profesor y por alumno, etc.— (utilizados en el sistema público inglés, pero generalizado con variantes en los demás), la potencialización de determinados proyectos de investigación, de estudios y de especialidades en función de las necesidades y prioridades sociales establecidas, el establecimiento de baremos en función de los rendimientos sociales alcanzados al cumplir los objetivos universitarios.

Estas directrices o criterios de asignación no entrarían en contradicción con la cláusula legal de que la Universidad cuente con “la subvención global fijada anualmente por las Comunidades Autónomas” (54-3 a), pues una globalización del ingreso es susceptible con una orientación racionalizada, a aplicar y gestionar libremente por la Universidad en la vertiente de los gastos. En la propia LRU se incluye una medida de este tipo, e incluso más fuerte, al disponer que “Los costes de personal funcionario docente y no docente deberán ser específicamente autorizados por la Comunidad Autónoma” (54.4).

En tercer lugar, la especificación de los criterios de distribución en una posible coordinación Estado-Comunidades Autónomas puede *evitar la desordenada conflictividad, la sistemática de los tirones* que tiene lugar en ausencia de propuestas de asignación objetivadas. Ahora bien, los baremos a elegir deben ser elegidos en este nivel central, a) procurando la simplici-

dad, evitando la proliferación de indicadores y su casuística y b) tratando que atiendan por una parte a las necesidades o costes ya consolidados, al tiempo que contemple asignaciones adicionales para compensar los desequilibrios universitarios existentes en España.

La situación económica general por una parte y la propia universitaria por otra, no permiten entrever futuros de expansión acelerada de los recursos destinados a la Universidad y por tanto no se puede partir del supuesto de un ensanchamiento sostenido de la oferta universitaria. Antes bien, el escenario previsible deberá contar con un crecimiento gradual de los recursos públicos acompañado de una racionalización, de un nuevo rigor en la administración de los existentes. Ambas estrategias deben acometerse simultáneamente en los escalones centrales y autonómicos del sistema universitario.

A nivel central, parece razonable que el Ministerio plantee los baremos de reparto con un modelo de llegada, donde los recursos se vinculen preferentemente hacia el alumnado matriculado efectivamente en cada distrito, con ponderaciones equilibradas por especialidades y carreras. Y que se considere también una componente de "redistribución o equilibrio destinada a 1) propiciar la expansión de carreras y especialidades inexistentes pero necesarias en algunos distritos; 2) para compensar la infradotación de algunos centros comparativamente mal dotados. Para la consideración del apartado primero el volumen total de la población y el volumen de la matrícula en el bachillerato y COU pueden ser referentes a estudiar. 3) Para fomentar los proyectos de investigación y de estudio en función de las necesidades y prioridades sociales establecidas así como de los rendimientos alcanzados.

Los criterios de reparto sostenido a nivel central podrían ser asumidos, desarrollados y aplicados por cada Comunidad Autónoma como forma de hacer efectiva la racionalización y la propia redistribución en sus distritos universitarios.

Como matización aclaratoria repárese en que un sistema de vinculación de una línea de crédito a la matrícula se relaciona con la dotación docente para atenderla, siempre y cuando no se separen baremos para profesorado y alumnado. En todo caso cabría recurrir a un indicador de relaciones alumnos/profesor como umbrales y techos para evitar desigualdades de financiación tanto por exceso como por defecto, tal como actualmente ocurre. Si el Ministerio va a seguir detentando un papel crucial en la política de creación de plazas docentes, tendría también que remitirse a estos indicadores para distribuir la creación entre los distintos *distritos y centros* universitarios en función de la oferta docente efectiva en el primer caso así como la demanda expresada por la matrícula en el segundo.

Similar control debe llevarse a cabo en el seno de cada Comunidad Autónoma, pues es preciso tomar clara conciencia de que los recursos que se

invierten en un centro se sustraen potencialmente de otros destinos quizá más necesarios.

Esta advertencia no parece baladí si se recuerda que una de las principales razones de la desigualdad económica y por lo tanto también universitaria en España radica en la muy desigual distribución del profesorado. Y que esta desigualdad adquirida opera como acumulador y reproductor de sí misma.

Por último los sistemas de distribución y reequilibrio deben ir acompañados con el establecimiento de la programación general de la Universidad española. Su principal aspecto consiste en la estimación del volumen anual de la matrícula universitaria y su planificación a largo plazo; para pasar seguidamente al análisis de su posible distribución en las áreas que se valoren con más demanda social, general y autonómica, cara a bosquejar una política de fomento de distribución del alumnado, que en ningún caso debe comportar coactividades y selectividades, sino el recurso a la documentación, información, orientación, asesoramiento y manejo de la oferta universitaria. Los planificadores tienen sus datos, preferencias, estrategias y valoración de lo más conveniente, pero es el ciudadano, el estudiante, quien en definitiva debe optar y asumir sus propias incertidumbres.

En cualquier caso a las instituciones públicas, centrales y autonómicas, compete el facilitar una oferta territorial educativa equilibrada y lo más ajustada posible —dentro de las restricciones de medios con que se enfrentan todas las administraciones públicas— a las demandas de la sociedad, al aprovechamiento de los escasos recursos existentes y a la potenciación de otros nuevos en el área de la ciencia de la técnica, de la cultura y de la investigación.

—III—

### EL REPARTO DE PAPELES: EQUIPARACION Y COORDINACION CENTRAL Y ASIGNACION AUTONOMICA

Parece razonable suponer que con decidida voluntad política se podrían atajar los desequilibrios sin que tales pretensiones se vean inexorablemente frenadas por el marco legal. En cuanto a concepción del modelo de distribución de papeles se podría visualizar como el prototipo de un reparto de funciones donde el Estado se ocupa de los problemas fundamentales de equiparación territorial, dentro de un esquema coordinado de planificación general, y las Comunidades Autónomas corren con las funciones de asignación intrauniversitarias en sus respectivos distritos.

De asumirse este modelo implicaría que el Estado habría de proceder a una distribución de los fondos y recursos universitarios de forma preferentemente global, con cuantías tendencialmente proporcionales a las poblaciones de cada comunidad autónoma. Es claro que en materia universitaria se puede reproducir el debate de financiación de las autonomías, y de aquel habrán de extraerse las oportunas lecciones. Junto a la atención de los servicios establecidos, adecuadamente racionalizados, es preciso contemplar partidas para la cobertura de los déficits de equiparamiento. Y prever la dotación de un Fondo de Compensación Universitario para corrección preferente de desequilibrios históricos. Aquí la advertencia crucial se centra en la cautela de evitar el reconocimiento implícito de los desequilibrios heredados. A esta situación se llegaría de facto si se establecen índices de reparto de las subvenciones públicas en función de la generación de costes por centros, por muy "objetivos" que sean los baremos. Las superficies, profesorado, matrícula, personal no docente, actividades complementarias, etc. de las universidades tradicionales y de las Comunidades Autónomas mejor dotadas son proporcionalmente superiores a los de las áreas más atrasadas, de insuficiente desarrollo universitario. Por lo que este sistema de financiación, reproduce las desigualdades adquiridas.

Sin negar que un sistema de índices suponga un paso respecto al caos de distribución corporativa y de presiones locales anterior, es preciso recordar que los sistemas de distribución en función de centros y variables productoras de coste, están pensados para asignaciones en situaciones de equilibrio, tendentes a evitar que se rompa, y para racionalizar disfunciones. Son propias de países en avanzado estado de desarrollo universitario público, con una tradición de agentes institucionales territoriales que han garantizado un buen sistema universitario en gama de estudios y distribución espacial.

Transformar, redistribuir sin grandes conflictos, sin dañar estatus quo absolutos, exige importantes ritmos de crecimiento en los fondos universitarios disponibles, de manera que se pueden seguir asignando importantes cantidades a los ya sobredimensionados, concediendo más proporcionalmente a los que están infradotados. A largo plazo, si no estamos muertos se podría llegar al equilibrio.

Como política de transición parece inevitable establecer un proceso de racionalización y contenciones en las Universidades y Comunidades más claramente sobredotadas, aumentando recursos en las infraequipadas en esta línea racionalizadora, al tiempo que se acentúa la asignación de las nuevas dotaciones a estas últimas. Seguir esta senda de equiparación exige explicitar con objetivos igualadores los sistemas de financiación universitaria.

En el esquema de la LRU mediante el ejercicio de las competencias compartidas Comunidad Autónoma-Gobierno Central-Consejo de Univer-

sidades en la planificación y ordenación universitarias, se podría llegar a 1) la delimitación del número aproximado total de estudiantes universitarios según los objetivos de tasas de escolarización de las cohortes en edad de cursar estos estudios, que se pretendan desde el sector público. Objetivo que depende del conjunto de políticas educativas, universitarias y preuniversitarias públicas, así como de los fondos que provea. 2) La distribución por especialidades atendiendo a las expectativas de los mercados de trabajo, estatales y autonómicos. 3) La organización territorial de las universidades teniendo en cuenta la distribución de la oferta actual.

Es precisamente sobre el tercer punto sobre el que, tras la programación de los anteriores, se habría de proceder a la configuración del *nuevo Mapa Universitario Estatal*. En las Comunidades Autónomas más infradotadas se potenciaría siempre e ineludiblemente la formación de aquellos tipos de estudios más deficitarios respecto a los objetivos establecidos de acuerdo con las necesidades económicas, científicas, técnicas y sociales, cuya oferta fuera más escasa en el conjunto de las universidades ya instaladas. Sin menospreciar algunos desplazamientos de la propia oferta actual considerando las especificidades de los mercados autonómicos. Pero cuyo resultado final en efectivos habría de acompasarse al de la población de la Comunidad Autónoma.

La idea de especialización universitaria es importante para entender la naturaleza del mapa final universitario-autonómico al que ha de tenderse. Al ser tan heterogénea la distribución poblacional de las Comunidades Autónomas, el tamaño, pero fundamentalmente la composición por carreras y tipos de estudios de cada agregado universitario en cada comunidad autónoma, será diferente. No es posible, tomando casos extremos, esperar que la Comunidad Autónoma de la Rioja con 253.295 habitantes tenga el mismo abanico universitario de Andalucía con más de seis millones de habitantes. El tamaño y la situación de cada comunidad autónoma condiciona el umbral de viabilidad de las distintas carreras; de ahí que se deba pensar en las universidades de ciertas comunidades autónomas como especializadas relativamente en determinado tipo de estudios.

El espectro concreto de los mismos debe concebirse con esquemas de demarcaciones universitarias de ámbito superior al territorio de algunas comunidades autónomas, siguiendo criterios de proximidad geográfica, y de demandas de los mercados especiales de trabajo.

La equidad territorial universitaria no es compatible, antes bien, exige la racionalidad y el rigor en el interior de las universidades de cada comunidad autónoma. Como señalan Carlos Velasco y María Pía Velázquez, "en la Universidad española hay de todo: hay estudios que están bien dotados y otros que están mal, universidades con sobrante de profesorado en relación a sus necesidades y otras en las que escasea. Si hubiera que sacar

una nota común a esta situación sería la de la desigualdad entre estudios, tipos de centro, universidades y clases de profesores" (4).

Al margen de la discusión sobre mecanismos y criterios de racionalización el problema que se plantea es el de ámbitos e instituciones donde radican las responsabilidades de enderezar los desequilibrios. Por el todavía inacabado esquema de la LRU, el reequilibrio territorial es competencia de las instancias universitarias estatales, en alguna de las cuales están representadas las Comunidades Autónomas. Mientras que las de el reequilibrio intrauniversitario, por centros y carreras, ha de ser competencia preferente de las instituciones universitarias de cada Comunidad Autónoma: Gobierno, Consejo Social y Junta de Gobierno universitario. En este frente, el papel de las instituciones estatales ha de ser el de la determinación de los criterios de asignación, como el de las de carga docente, garantía de mínimos, etc. bien conocidos en la planificación universitaria comparada.

Las funciones de asignación intradistritos que corresponden a las Comunidades Autónomas se pueden propiciar desde instancias centrales estableciendo distintas cláusulas de condicionalidad, sectoriales, por programas o por umbrales a la asignación de los fondos, sin que lleguen a afectar a su totalidad. En la propia ley se establecen algunas restricciones a la libre disposición de las transferencias estatales, que como en el caso del personal funcionario quedan vinculadas a destinos específicos.

El problema fundamental no radica tanto en la condicionalidad central de tipo de asignación de las transferencias a las comunidades Autónomas como en su cuantía absoluta. Por otra parte las subvenciones condicionadas pueden revestir distintos niveles de libertad en su utilización por parte de los receptores. Ahora bien el aspecto decisivo es desplazar el debate de la asignación intercentros, interespecialidades y por funciones de la esfera central a la autonómica. Es preferible el establecimiento de un marco normativo para la asignación, que determinístico por medio de flujos económicos finalistas. El primero siempre permite un ajuste a circunstancias territoriales específicas, fortaleza la responsabilidad de las Universidades, polariza los necesarios conflictos en los niveles de base e internaliza en los agentes universitarios tanto los aciertos como los errores de sus decisiones.

En definitiva, la idea conductora de la distribución de funciones es que la equiparación interautonómica, la cobertura de desequilibrios y la coordinación-planificación universitarias generales son funciones preferentemente centrales, la responsabilidad de la asignación intrauniversitaria es competencia esencialmente autonómica. El adecuado desarrollo del modelo depende como siempre de la existencia o no de una decisiva *voluntad política* para aplicarlo. Y tiene como *condicionante extrauniversitario*

---

(4) Velasco Murviedro, C; Velázquez Gutiérrez, MP. "Notas y disfunciones en la distribución del profesorado universitario en España". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Diciembre 1983.

*esencial la prioridad relativa que el Estado y las Comunidades Autónomas otorguen a la enseñanza investigación universitaria en el conjunto de sus presupuestos.*

#### REFERENCIAS:

OCDE. *L'enseignement et le development régional*. 1979.

Moltó García, T. Oroval Planas, E. *Análisis de los criterios para las asignaciones de recursos a los centros de enseñanza superior*. ICE Barcelona 1980.

Commission Bienayme. *Le financement des universités. Rapport de la commission chargée de proposer une meilleure répartition des crédits de l'Etat*. La Documentation Française 1976.

Tinbergen, J. Psacharopoulos, G. "La planification des politiques d'enseignement dans les pays de l'OCDE et ses perspectives à long terme". en OCDE. *La planificación de l'enseignement*. 1983.

M. Blaug, J. L. Moreno, *Financiación de la educación superior en Europa y España, Siglo XXI*, Madrid, 1984.

P. Bourdieu, *Homo Academicus*, Minit, París, 1985.

Informe del Collège de France coordinado y redactado por Pierre Bourdieu, "Pour l'enseignement de l'avenir", París, Abril, 1985.

*Nota.* Los datos de los cuadros son de elaboración propia habiéndose consultado las siguientes fuentes: Censo de la Población de España. INE 1981. Estadísticas de la Enseñanza en España. INE. 1983. Presupuestos de las Universidades Públicas. Ministerio de Educación y Ciencia. Mimeo. 1984. Rectorado de la Universidad de Santiago de Compostela. Datos estadísticos de las Universidades Públicas. Mimeo. Agradecemos las facilidades de consulta ofrecidas por el equipo rectoral compostelano.