

Autor(es): **Carmen Pérez Esparrells; Alfonso Utrilla de la Hoz**

Título: **Una aplicación de la teoría de las transferencias interjurisdiccionales a la planificación descentralizada de la financiación universitaria**

*Resumen: El objeto de esta comunicación consiste en aplicar los principios básicos de la teoría del federalismo fiscal a la planificación de los sistemas educativos universitarios en un contexto descentralizado. El interés de este estudio radica en la posibilidad de utilizar una amplia tipología de transferencias interjurisdiccionales en una fase en la que se produce la coincidencia de la transferencia de las competencias en educación a las Comunidades Autónomas del artículo 143 y la discusión del cambio de normativa de la financiación universitaria.*

*El trabajo se organiza en varias secciones. Después de una primera sección introductoria, en la sección segunda se analizan, desde un punto de vista teórico, las transferencias interjurisdiccionales, destacando su tipología y objetivos. En la sección tercera se aplican los principios de las transferencias interjurisdiccionales a la financiación universitaria, en función de los objetivos asignados a cada nivel competencial. En la sección cuarta se analizan las implicaciones de las transferencias interjurisdiccionales en el sistema actual y en un contexto de mayor descentralización en la provisión de la educación universitaria por las CC.AA. Finalmente, a modo de conclusión, se establecen unas consideraciones generales acerca de los efectos del sistema general de transferencias propuesto sobre la planificación de la financiación universitaria.*

---

Carmen Pérez Esparrells

Dpto. Hacienda Pública y Sistema Fiscal. Universidad Complutense

## **RESUMEN.**

El objeto de esta comunicación consiste en aplicar los principios básicos de la teoría del federalismo fiscal a la planificación de los sistemas educativos universitarios en un contexto descentralizado. El interés de este estudio radica en la posibilidad de utilizar una amplia tipología de transferencias interjurisdiccionales en una fase en la que se produce la coincidencia de la transferencia de las competencias en educación a las Comunidades Autónomas del artículo 143 y la discusión del cambio de normativa de la financiación universitaria.

El trabajo se organiza en varias secciones. Después de una primera sección introductoria, en la sección segunda se analizan, desde un punto de vista teórico, las transferencias interjurisdiccionales, destacando su tipología y objetivos. En la sección tercera se aplican los principios de las transferencias interjurisdiccionales a la financiación universitaria, en función de los objetivos asignados a cada nivel competencial. En la sección cuarta se analizan las implicaciones de las transferencias interjurisdiccionales en el sistema actual y en un contexto de mayor descentralización en la provisión de la educación universitaria por las CC.AA. Finalmente,

a modo de conclusión, se establecen unas consideraciones generales acerca de los efectos del sistema general de transferencias propuesto sobre la planificación de la financiación universitaria.

## **INDICE**

### **I. INTRODUCCION.**

### **II. TRANSFERENCIAS INTERJURISDICCIONALES: TIPOLOGIA, FINES Y EFECTOS.**

### **III. TRANSFERENCIAS INTERJURISDICCIONALES Y PLANIFICACION DE LA FINANCIACION UNIVERSITARIA.**

#### **III.1. PRINCIPIOS DE LA FINANCIACION UNIVERSITARIA.**

\* Suficiencia financiera.

\* Eficiencia.

\* Equidad.

\* Autonomía.

\* Coordinación.

#### **III.2. TRANSFERENCIAS EN UN SISTEMA UNIVERSITARIO DESCENTRALIZADO.**

\* Transferencias de la Administración Central.

\* Transferencias de las Comunidades Autónomas.

\* Transferencias de las Universidades.

### **IV. IMPLICACIONES DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS EN LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA FINANCIACION UNIVERSITARIA.**

### **V. CONSIDERACIONES FINALES.**

### **BIBLIOGRAFIA.**

---

## **I. INTRODUCCION.**

Los problemas actuales más relevantes a los que se enfrenta la planificación de la financiación universitaria se centran fundamentalmente en tres grandes aspectos: la limitación de medios económicos existente en los centros universitarios, la escasa eficiencia conseguida en la gestión de los recursos y los problemas de equidad, tanto en la distribución de los fondos entre Universidades, como en la consecución efectiva de la igualdad de oportunidades en el acceso a este nivel educativo.

A estas cuestiones básicas condicionados, en cierta medida, por la importante restricción presupuestaria actualmente existente en los recursos públicos disponibles, se unen además dos elementos importantes: la consecución de un grado de autonomía significativo y la necesidad de articular un sistema de coordinación adecuado.

Además de estos problemas, se está produciendo un proceso de reorganización territorial de la enseñanza superior que culminará con las transferencias en materia de Universidades a todas las Comunidades Autónomas (CC.AA.). Esta asignación de competencias a algunas Comunidades Autónomas, próximamente ampliada al resto de Comunidades, aumenta el número de jurisdicciones implicadas en la ordenación universitaria. Así, a la propia autonomía universitaria en la organización y gestión de los recursos, -diferenciable, por Campus, Centros y/o Departamentos dependientes de una misma Universidad-, se une la de las CC.AA. en el desarrollo de sus competencias, la de la Administración Central, a través de las funciones de coordinación y financiación encomendadas e, incluso, la de otros niveles supranacionales o de carácter local.

Esta complejidad aparente del sistema educativo derivada de la existencia de múltiples niveles jurisdiccionales permite, en cierta medida, trasladar los fundamentos teóricos de la descentralización y los instrumentos de financiación disponibles en este campo al ámbito de la financiación universitaria.

El objeto principal de este trabajo consiste en aplicar los principios básicos de la teoría del federalismo fiscal a la planificación de los sistemas educativos universitarios en un contexto descentralizado. El interés de este estudio radica en la posibilidad de utilizar una amplia tipología de transferencias interjurisdiccionales en una fase en la que se produce la coincidencia de la transferencia de las competencias en educación superior a las Comunidades Autónomas del artículo 143 y la discusión del cambio de normativa de la financiación universitaria.

El trabajo, además de esta introducción, se organiza en varias secciones. En la sección segunda se estudian los tipos, objetivos y efectos de las transferencias interjurisdiccionales desde la óptica del federalismo fiscal. En la sección tercera, por un lado, se revisan los principios básicos de la financiación universitaria y, por otro, se articulan dichos principios a través de la aplicación de las transferencias interjurisdiccionales a la financiación universitaria, en función de los objetivos asignados a cada nivel competencial. En la sección cuarta se analizan las implicaciones de las transferencias interjurisdiccionales en el sistema actual y en un contexto de mayor descentralización en la provisión de la educación universitaria por las CC.AA. Finalmente, a modo de conclusión, se reflexiona sobre la viabilidad práctica del modelo y el alcance y limitaciones del mismo.

## **II. TRANSFERENCIAS INTERJURISDICCIONALES: TIPOLOGIA, OBJETIVOS Y EFECTOS.**

El federalismo fiscal, aporta un marco teórico que permite adecuar el tamaño y nivel jurisdiccional con las funciones económicas atribuidas al Sector Público. Este enfoque, que encuentra su fundamento en una concepción federalista de perfecta adecuación de las estructuras políticas e institucionales a la naturaleza y dimensión de los problemas que se han de resolver, parte de la idea de que la extensión del poder y las responsabilidades fiscales a los niveles jurisdiccionales más próximos al

ciudadano es más beneficiosa que perjudicial para el bienestar de la sociedad y que, consecuentemente, éstas deben recaer sobre la menor unidad de gobierno que sea capaz de abordar la escala del problema correspondiente. La distribución de competencias entre las jurisdicciones resultante requiere, paralelamente, una correspondencia adecuada de recursos económicos en cada nivel. En la medida en la que los ingresos generados por cada jurisdicción no sean suficientes para financiar sus funciones se hace necesario articular un sistema de transferencias interjurisdiccionales con distintas finalidades.

Antes de considerar los argumentos que justifican la articulación de las distintas transferencias y de sus efectos sobre los objetivos perseguidos, es preciso diferenciar genéricamente las formas que éstas pueden adoptar, de acuerdo con unas características elementales que, combinadas entre sí, configuran el amplio abanico de posibilidades existente. Tres son los criterios fundamentales que sirven de base para su clasificación:

1. La condicionalidad o incondicionalidad de las transferencias.
2. Su carácter global o gradual.
3. La existencia o no de limitación en los fondos asignados.

La condicionalidad o incondicionalidad de la transferencia viene determinada por el posible establecimiento de restricciones o controles sobre el tipo de gasto o de programa a que deben aplicarse los fondos transferidos, impuestos por el nivel jurisdiccional que concede la subvención.

La gradualidad o globalidad de las transferencias depende de si las mismas guardan o no alguna proporcionalidad con el coste total del servicio o programa al que van destinadas. Esta característica puede también definirse en términos de compensación, estando la jurisdicción receptora, en las transferencias compensadoras, obligada a igualar cada unidad monetaria de transferencia que acepta con un cierto número de unidades monetarias de sus propios recursos.

El carácter limitado o ilimitado de la transferencia está determinado por la posibilidad de aplicar un tope máximo a la cuantía de los fondos transferidos. Así, la transferencia será limitada si su cuantía máxima está determinada por algún tipo de norma.

Estas características elementales pueden combinarse entre sí, configurando una amplia gama de posibles tipos de transferencias entre los distintos niveles de gobierno, en función de los objetivos perseguidos.

Los distintos argumentos que justifican, normalmente, la existencia de transferencias intergubernamentales desde la óptica del federalismo fiscal se corresponden con cuatro grandes objetivos derivados del funcionamiento de la actividad financiera multijurisdiccional:

- \* Corregir las externalidades derivadas de la actuación pública en ámbitos jurisdiccionales menores, con una finalidad de eficiencia asignativa.
- \* Estimular la provisión de bienes y servicios públicos preferentes desde el ámbito central, como medio de garantizar territorialmente la equidad categórica.
- \* Corregir el desequilibrio fiscal existente entre los distintos niveles de gobierno, con el fin de

garantizar la suficiencia financiera de las jurisdicciones.

\* Compensar las diferencias fiscales entre jurisdicciones a través de la igualación de ciertas características fiscales: esfuerzo fiscal, necesidad fiscal, capacidad fiscal, etc.

El grado de adecuación de los distintos tipos de transferencias a los objetivos específicos perseguidos depende, en última instancia, de sus efectos generados sobre la jurisdicción receptora. Entre los efectos inmediatos sobre ésta destacan los siguientes (UTRILLA, 1990):

\* En general, una transferencia incondicionada genera un incremento del grado de autonomía en el destino del gasto (por ejemplo, el porcentaje de participación de las CC.AA. en los ingresos del Estado).

\* Cuando la transferencia es condicionada se garantiza, a través de la fijación de su destino, el cumplimiento de unos niveles mínimos en la provisión de determinadas competencias (como es el caso de las transferencias a las CC.AA. para financiar la sanidad).

\* Cuando la transferencia es graduada o compensatoria, su cuantía final viene determinada también por la aportación de recursos de la propia jurisdicción receptora, incentivando su esfuerzo para alcanzar el objetivo fijado (como por ejemplo ocurre con los Fondos Estructurales Europeos).

\* Una transferencia global -condicionada o no- permite a la jurisdicción receptora una mayor autonomía en la orientación de sus recursos propios (como es el caso del Fondo de Compensación Interterritorial).

\* Una transferencia limitada, calculada a tanto alzado, permite a la jurisdicción contar con unos recursos determinados, independientemente de sus propios fondos, si ésta es condicionada, representa una proporción variable del fin establecido, dependiendo su porcentaje de los recursos propios aportados a este objetivo (como por ejemplo, algunas de las transferencias a las Universidades).

\* Finalmente, una transferencia ilimitada, calculada en función de determinadas características, independientemente de su cuantía económica, permite garantizar un mismo grado de cobertura por usuario (por ejemplo, las subvenciones por viajero en el transporte público).

### **III. TRANSFERENCIAS INTERJURISDICCIONALES Y PLANIFICACION DE LA FINANCIACION UNIVERSITARIA.**

#### **III.1. PRINCIPIOS DE LA FINANCIACION UNIVERSITARIA.**

La planificación de los recursos financieros de las Universidades está estrechamente vinculada con la consecución de una serie de principios básicos de la actuación pública en el ámbito universitario. Estos se pueden sintetizar en los siguientes:

1. Principio de suficiencia financiera. Mediante el cual se trata de garantizar los recursos económicos necesarios para que las Universidades puedan desarrollar plenamente sus actividades.

2. Principio de eficiencia. A través del cual las Universidades han de procurar una asignación eficiente de los recursos disponibles teniendo en cuenta la combinación de un alto grado de

rentabilidad privada y los efectos externos positivos sobre la sociedad en su conjunto, la vinculación de la oferta a las necesidades colectivas (coste de oportunidad en el mercado de trabajo), la flexibilización de la función de producción (utilización de incentivos y rentabilización de los factores productivos) y el aumento de la relación entre el precio de la matrícula y el coste real del servicio, (para aumentar la perceptibilidad por parte del usuario del esfuerzo público realizado).

Se puede distinguir entre eficiencia externa o interuniversitaria, que consiste en una distribución adecuada de los recursos públicos entre Universidades y eficiencia interna o intrauniversitaria, que se corresponde con la gestión de los recursos por parte de la propia Universidad.

3. Principio de equidad. Definido desde una doble perspectiva de equidad horizontal y vertical. En función de la primera se garantiza a todas las Universidades la posibilidad de ofrecer un nivel mínimo homogéneo de servicios. Mediante la segunda se facilitan los medios para que los estudiantes, independientemente de sus recursos económicos, puedan tener acceso a la formación universitaria, haciendo efectiva la igualdad de oportunidades.

4. Principio de autonomía. Definido como la garantía para que las distintas Universidades puedan diferenciarse en sus preferencias por un determinado nivel y composición de servicios educativos - docentes y de investigación-, sin que se vean obligadas a adoptar modelos uniformes de comportamiento. Su aplicación implicaría, por tanto, una mayor autonomía de gasto y de ingreso por parte de las Universidades.

5. Principio de coordinación. Definido como el mantenimiento por parte de las Administración Públicas -Central y Autónoma- de los instrumentos normativos -regulación- y financieros necesarios para, de acuerdo con las Universidades, garantizar el correcto desarrollo de la política educativa en materia universitaria.

La aplicación de estos principios en la práctica pueda llevar aparejada, en mayor o menor medida, una cierta incompatibilidad entre los mismos, que hará preciso la consideración de medidas que ponderen adecuadamente estos efectos.

### **III.2. TRANSFERENCIAS EN UN SISTEMA UNIVERSITARIO DESCENTRALIZADO.**

Los recursos de las Universidades se obtienen básicamente a través de tres fuentes de ingresos: las subvenciones públicas por parte de las Administraciones Central y/o Autonómicas, las tasas o precios de matrícula pagados por los beneficiarios del servicio y los recursos derivados de otras fuentes privadas o públicas.

Actualmente, el modelo existente, que busca una mejora paulatina de la eficacia del sistema universitario, obtiene de las Administraciones Públicas aproximadamente el 80% de sus fondos, mientras el otro 20% es soportado por los usuarios, lo que significa que se cubre con tasas académicas y con los recursos que cada Universidad puede atraer del mercado. Por lo tanto, la financiación del sistema universitario actual es mayoritariamente pública y probablemente en un futuro próximo seguirá manteniendo esta estructura.

El posible establecimiento de un sistema común de financiación para todas las Universidades del territorio español conducirá, por un lado, al establecimiento de la proporción de cada uno de estos recursos en los ingresos de las Universidades y, por otro, a una articulación de los distintos tipos de transferencias públicas y de los criterios para la determinación de las mismas.

Este apartado se centra, exclusivamente, en diseñar un sistema general de transferencias múltiples entre los distintos niveles jurisdiccionales -Administración Central, Comunidades Autónomas y Universidades-, lo que permite, en cierto modo, trasladar, como se ha señalado, la teoría del federalismo fiscal a la planificación de la financiación universitaria.

Por analogía con las transferencias interjurisdiccionales de la teoría de la descentralización y, de acuerdo con el criterio del origen de los fondos, se puede distinguir entre transferencias de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las propias Universidades.

## 1. Transferencias de la Administración Central.

La prioridad más importante de la Administración Central consistiría en velar por el cumplimiento de los principios básicos anteriormente señalados, lo que se concretaría en los siguientes objetivos:

- Dotar de recursos a las CC.AA. para que puedan conseguir una suficiencia financiera mínima en todas las Universidades de su territorio.
- Garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la enseñanza universitaria, con independencia de la renta y de la localización geográfica.
- Establecer una homogeneización de las titulaciones y de las condiciones relativas al profesorado y al alumnado en todo el territorio español.
- Garantizar el desarrollo y la financiación de la investigación básica en los centros universitarios.

Una vez establecidos los objetivos generales de la Administración Central, los destinatarios de las transferencias determinan el criterio fundamental que sirve en cada caso para clasificarlas:

1.1. **A usuarios:** se articularía principalmente a través de las llamadas **becas-residencia**, las cuales abarcarían: en primer lugar, los gastos de manutención y estancia ocasionados, en segundo lugar, una ayuda para sufragar los costes adicionales (los cuales quedarían cubiertos, como se verá, con las becas-salario) y, en tercer lugar, la exención de tasas académicas (las cuales serían sufragadas por las becas-matrícula).

Las condiciones de acceso para estas becas deberían tener en cuenta los siguientes criterios en el orden que a continuación se establece:

- especificidad de la titulación: teniendo preferencia en el traslado cuando en la Comunidad Autónoma del receptor de la beca no existiera esa titulación.
- renta de la familia del estudiante de acuerdo con unos baremos comunes en todo el territorio.
- aprovechamiento: rendimiento académico del estudiante.

Su objeto consiste en garantizar a los usuarios el acceso efectivo al distrito único, permitiendo así la plena movilidad geográfica de los estudiantes por todo el territorio español.

En lo que se refiere a la articulación de este tipo de transferencias, éstas deberían recoger las siguientes características:

- condicionadas: la Administración Central determina claramente el destino de la beca, justificándose el cambio de residencia.
- graduadas: guardando alguna proporcionalidad con el coste total del gasto al que van destinadas.
- limitadas: la Administración Central establece la cuantía máxima de este tipo de becas.

1.2. **A Universidades:** Consistiría en una serie de **transferencias públicas** destinadas a garantizar la implantación y el mantenimiento en los centros de la investigación básica. Los criterios podrían establecerse a través de índices que miden outputs e inputs, los cuales se podrían sintetizar en los siguientes:

- índices que reflejen la investigación básica realizada: publicaciones científicas, congresos y seminarios de investigación realizados, patentes registradas, contratos de investigación, etc.
- índices de necesidad de gasto: instalaciones, infraestructuras, equipamiento, número de investigadores, becarios en formación y personal de administración y servicios.

Su objeto, por tanto, será cubrir los costes de funcionamiento e investigación básica, así como el de garantizar el intercambio y la movilidad del personal investigador.

En cuanto a las características de este tipo de transferencias, éstas deberían ser las siguientes:

- condicionadas: la Administración Central determina el destino de los fondos públicos en términos generales para la investigación básica de los centros universitarios.
- graduadas: que guarden alguna relación con el coste total del servicio. Podría tratarse también de transferencias compensadoras, en las cuales la Universidad esta obligada a gastar un cierto número de unidades monetarias de sus propios recursos en función de las unidades monetarias de transferencia que recibe.
- limitadas: la Administración Central establece la cuantía máxima de las transferencias a las Universidades.

1.3. **A Comunidades Autónomas:** se trataría de las **transferencias públicas** que la Administración Central efectúa a las CC.AA. que tienen plenas competencias en educación.

El reparto de estas transferencias entre las CC.AA. seguiría los criterios generales que determinan la participación en los ingresos del Estado (población, superficie, insularidad, unidades administrativas, dispersión de la población, riqueza relativa, esfuerzo fiscal), como ocurre en la actualidad.

Su objeto principal es procurar los recursos financieros a las CC.AA. en ausencia de un mayor grado de corresponsabilidad fiscal.

En relación a los rasgos básicos de este tipo de transferencias, se pueden destacar, entre otros, los siguientes:

- incondicionadas: que permitan garantizar una mayor autonomía en la determinación del destino. En

algunos casos, muy específicos, puede considerarse conveniente establecer una transferencia condicionada para garantizar una prestación mínima en la educación superior, cuando la dotación territorial sea manifiestamente insuficiente.

- globales: independientemente de los recursos propios aportados por la Comunidad Autónoma receptora.
- ilimitadas: estableciéndose su cuantía en función de la obtención de los ingresos del Estado a través del porcentaje en que participe cada Comunidad.

## 2. Transferencias de las Comunidades Autónomas.

El objeto fundamental de este tipo de transferencias consiste en garantizar la aportación pública a la financiación de la Universidades de su territorio. Para ello, se pueden establecer los siguientes objetivos:

- Conseguir la prestación del servicio educativo cuando existe demanda suficiente, regulando los aspectos normativos y financieros comunes en su territorio.
- Canalizar los recursos públicos para la docencia e investigación en los centros universitarios.
- Garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la Universidad con independencia de la capacidad económica del solicitante.

De nuevo, el criterio básico que se utiliza para clasificar estas transferencias es el destinatario de las mismas. En este sentido, cabe distinguir dos clases de transferencias:

2.1. **A usuarios:** se articularía a través de las llamadas **becas-salario**, las cuales cubrirían una parte de los costes adicionales en los que incurre el usuario al cursar sus estudios, además de la exención de las tasas académicas (incluyendo, por tanto, el importe de las becas-matrícula).

Las condiciones de acceso para este tipo de becas deberían tener en cuenta los siguientes criterios, en el orden que a continuación se detalla:

- renta de la familia o del estudiante.
- aprovechamiento: rendimiento académico del estudiante.

Su objeto consiste en garantizar el acceso a la Universidad de aquellos jóvenes con dificultades económicas por pertenecer a familias con menores niveles de renta, consiguiéndose así la igualdad de oportunidades.

Por lo que se refiere a la articulación de este tipo de transferencias, éstas deberían recoger las siguientes características:

- condicionadas: la Comunidad Autónoma condiciona el uso de la beca a la matriculación del usuario en un centro universitario de esta Comunidad.
- globales: iguales para todos los usuarios en cada módulo, con independencia del coste real que se

realice.

- limitadas: la Comunidad Autónoma establece la cuantía máxima de estas becas.

**2.2. A Universidades:** Mediante la aprobación de **Contratos-Programa**, a través de los cuales se garantiza a las Universidades los recursos públicos necesarios en función del compromiso en el cumplimiento de unos objetivos básicos de actuación: docencia, investigación y becas y unos objetivos específicos: creación de nuevos centros y/o titulaciones en función de las necesidades de cada Universidad.

En el primer caso, se trataría de una financiación ligada a las magnitudes fundamentales para el funcionamiento correcto de las Universidades. Esta financiación "generalista" sería administrada con total discrecionalidad por las Universidades y, en consecuencia, se trataría de transferencias incondicionadas y cuya suma total vendría determinada en función de los siguientes criterios:

a) Los criterios de reparto para las transferencias en el caso de los gastos de funcionamiento de la **docencia** podrían ser los siguientes:

- número de alumnos: teniendo en cuenta el grado de experimentalidad y el ciclo.

- número de profesores y personal investigador y de administración y servicios.

- número de títulos ofrecidos: considerando el grado de experimentalidad.

- número de centros: teniendo en cuenta su tamaño.

- ajustes (con límite) en función del esfuerzo que cada Universidad realice en la obtención de fondos mediante tasas y recursos propios (como, por ejemplo, prestación de servicios, donaciones públicas o privadas e ingresos patrimoniales), el grado de adecuación de la oferta universitaria a la demanda del mercado de trabajo y de la calidad del output (medida en función de, por ejemplo, el número de estudiantes que acaban la carrera, el número de años de permanencia media de los estudiantes, etc.).

Su objeto, por tanto, será cubrir un porcentaje del coste total de la docencia, determinado previamente por el propio Gobierno autonómico en función de criterios políticos.

En cuanto a las características de este tipo de transferencias, éstas deberían ser las siguientes:

- incondicionadas: con el objeto de aumentar la autonomía de las Universidades en la administración de sus recursos.

- graduadas: que guarden alguna relación con el coste total del servicio, incentivando, de este modo, las transferencias compensadoras a través de las cuales la Universidad está obligada a aportar recursos propios en función del volumen de transferencias que recibe.

- limitadas: la Comunidad Autónoma establece la cuantía máxima de la transferencia o ilimitadas si se opta por financiar una parte del puesto escolar en función del número de alumnos.

b) Para el caso de las transferencias destinadas a la **investigación**, los criterios de reparto de las

mismas tendrán en cuenta indicadores objetivos de producción científica, que miden inputs (índices de necesidad de gasto) y outputs (índices que reflejen la investigación realizada), al igual que en el caso de las transferencias de la Administración Central a las Universidades.

El objeto de este tipo de transferencias será cubrir un porcentaje del coste total de la investigación, en función de criterios determinados subjetivamente por la Comunidad Autónoma.

En relación con las características de esta clase de transferencias, éstas debieran ser las siguientes:

- incondicionadas: para mantener la autonomía en la determinación de los proyectos científicos.

- graduadas: con la aportación de ingresos de la propia Universidad para estimular la obtención de recursos ajenos -transferencias compensadoras-.

- limitadas: la Comunidad Autónoma establece la cuantía máxima de la transferencia.

c) Además, se articularía un sistema de transferencias a las Universidades para compensar sus menores ingresos por la concesión de becas de **matrícula** en sus centros. Su objeto sería compensar a las Universidades de los precios públicos no satisfechos por los alumnos becarios, en función del grado de experimentalidad. Los criterios que se tendrán en cuenta por la Comunidad Autónoma a la hora de conceder estas transferencias será el número de becarios que se acoge a la subsidiación de tasas. Este tipo de transferencias serán incondicionadas.

El segundo caso consistiría en una financiación ligada al cumplimiento de los objetivos específicos: creación de nuevos centros y/o nuevas titulaciones. Esta financiación "específica" se articularía, por tanto, a través de transferencias condicionadas a estos fines, mediante los siguientes criterios:

a) En el caso de los fondos para **infraestructuras**, su objeto es financiar las inversiones nuevas. Serán transferencias condicionadas, graduadas y limitadas, basadas en necesidades objetivas de aumento sostenido de la demanda y destinadas a equilibrar situaciones deficientes de partida.

b) En relación con las transferencias para los gastos de **primer establecimiento**, su objeto es crear nuevos centros y/o titulaciones. Serán transferencias condicionadas, graduadas y limitadas.

Este sistema de Contratos-Programa implicaría la intervención de la propia Comunidad Autónoma en el funcionamiento interno de los centros universitarios mediante el establecimiento, por un lado, de los valores de los parámetros que definen el reparto de los recursos entre los centros de la Comunidad Autónoma y, por otro, de las auditorías necesarias para comprobar el grado de consecución de los objetivos, estableciéndose al mismo tiempo algún tipo de penalizaciones cuando se desvíen en gran medida de los objetivos predeterminados.

### 3. Transferencias de las Universidades.

El objetivo fundamental de esta clase de transferencias es doble. Por un lado, consiste en garantizar la incorporación de los estudiantes con capacidad intelectual a las Universidades y, por otro, estimular la incorporación de los alumnos destacados de segundo ciclo a los centros universitarios.

3.1. **A usuarios:** se corresponde con las **becas-matrícula** que concede la propia Universidad. Los criterios que se tendrán en cuenta para la concesión de esta beca serán el aprovechamiento y la

renta. Su objeto será, por tanto, garantizar la igualdad de oportunidades.

Las características de estas becas se concretarían en transferencias condicionadas (el uso de la beca sólo incluye la exención de las tasas), graduadas (depende del grado de experimentalidad de la titulación) y limitadas (estableciéndose una cuantía máxima distinta en función también del grado de experimentalidad).

La Universidad también podría conceder las denominadas **becas-colaboración**. Los elementos para conceder este tipo de becas serán de nuevo dos: capacidad y aprovechamiento. Su objeto, por tanto, es incorporar alumnos con buen expediente académico a los Centros, -independientemente de las becas de formación de personal investigador o de las becas de postgrado-, mientras realizan sus estudios, para colaborar en tareas de apoyo a la investigación en los departamentos.

Se trataría de transferencias condicionadas (la propia Universidad condiciona el destino de la beca al trabajo de varias horas diarias en un departamento), globales (se concretarían en una dotación única de dinero) y por tanto, limitadas.

En resumen, el sistema múltiple de becas que se derivaría de la anterior estructura de transferencias sería el siguiente:

## **TIPOS DE BECAS**

### **BECAS Y AYUDAS DE CARACTER GENERAL**

#### 1. BECAS-RESIDENCIA (Administración Central)

+ becas-residencia (gastos de manutención y estancia)

+ becas-salario (costes adicionales: ayuda compensatoria, ayuda por razón de distancia, transporte urbano, ayuda por razón de gastos para material didáctico, ayuda para proyecto de fin de carrera).

+ becas-matrícula (exención de tasas académicas)

#### 2. BECAS-SALARIO (Comunidad Autónoma)

+ becas-salario (costes adicionales)

+ becas-matrícula (exención de tasas académicas)

#### 3. BECAS-MATRICULA (Universidad)

+ becas-matrícula (exención de tasas académicas)

### **BECAS Y AYUDAS DE CARACTER ESPECIAL**

#### 4. BECAS-COLABORACION (Universidad)

Para facilitar al estudiante una simplificación en la solicitud de las ayudas que puede recibir, tanto de las Administraciones Central y Autonómica como de la propia Universidad, el sistema de becas propuesto se superpone, comprendiendo las becas-residencia el resto de las ayudas. En el caso de

las becas-salario (si éstas fuesen concedidas por la Comunidad Autónoma por negativa de la beca-residencia de la Administración Central) quedarían integradas por el importe de los gastos adicionales y los subsidios por tasas. Por último, un estudiante podría recibir exclusivamente una beca de la Universidad donde estudia para no pagar el precio de la matrícula.

Este sistema requerirá, por tanto, un ajuste financiero entre las distintas jurisdicciones para hacerse cargo de sus respectivos desembolsos. Como ocurre en la actualidad, la jurisdicción responsable se encargará de la concesión de la beca en su conjunto. Así, sumará los distintos componentes a que tenga derecho el estudiante para obtener la cuantía total de la beca.

#### **IV. IMPLICACIONES DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS EN LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA FINANCIACION UNIVERSITARIA.**

El sistema propuesto esboza una estructura de transferencias que garantiza aceptablemente el cumplimiento simultáneo de los principios generales de la financiación universitaria en un marco descentralizado con múltiples jurisdicciones.

El objeto de este apartado es analizar los efectos de dicho sistema sobre los principios generales. Las limitaciones derivadas, no sólo del complicado proceso de transferencias, sino también de la multiplicidad de factores que podrán influir en este entramado de transferencias interjurisdiccionales, definen el alcance de este estudio.

Desde el punto de vista de la suficiencia financiera, la articulación de un mecanismo de transferencias cubre en los centros universitarios el diferencial existente entre los recursos generados por las tasas académicas y los otros ingresos públicos o privados de las Universidades y las necesidades financieras, manifestadas a través de criterios e indicadores objetivos de docencia e investigación. Además, la suficiencia financiera se extiende a la jurisdicción que desarrolla las competencias en educación superior -en este caso, las CC.AA.- y al colectivo de usuarios, cuando así lo precise.

Desde el punto de vista de la eficiencia en el uso de los recursos públicos, el sistema múltiple de transferencias garantiza una utilización más racional de los mismos. La combinación de transferencias incondicionadas o condicionadas, globales o graduadas, abiertas o cerradas, contribuye en cada caso a una finalidad específica que, adecuadamente utilizada, incentiva la gestión eficiente de los recursos obtenidos. Además, el sistema permite extender este mecanismo de transferencias a otras jurisdicciones inferiores, como campus, centros, departamentos, etc., en función del grado de descentralización de competencias deseado.

Desde el punto de vista de la equidad, el sistema de transferencias propuesto se basa en la elección de criterios comunes para la distribución de los recursos entre las Universidades, cumpliéndose así el principio de equidad horizontal. Al mismo tiempo, dicho sistema garantiza el acceso de los estudiantes a la formación universitaria, mediante el establecimiento de un mecanismo múltiple de becas con distinto alcance, consiguiéndose, así, la equidad vertical.

Desde la perspectiva de la autonomía, el sistema de transferencias incondicionadas, unido a una mayor implicación de los centros universitarios en la fijación de las tasas académicas y en la obtención de otros recursos, permite garantizar una gran discrecionalidad en la determinación de los ingresos y, sobre todo, en el modo de utilización de los mismos. Esta autonomía, articulada en todos los niveles jurisdiccionales -Administración Central, CC.AA. y Universidades- ha de ser compatible con una discrecionalidad de la jurisdicción que da la transferencia, en caso de ser ésta condicionada,

para garantizar el cumplimiento de determinados fines.

Por último, el principio de coordinación en la planificación financiera queda salvaguardado fundamentalmente a través de la fijación de criterios homogéneos en la distribución de los recursos entre las distintas jurisdicciones y en los requisitos de acceso a las diferentes formas de las transferencias planteadas. No obstante, la coordinación no implica igualación de todos los mecanismos existentes sino su homologación para garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Otras ventajas que introduce este sistema general de transferencias son, por un lado, hacer transparente el reparto de competencias entre las distintas jurisdicciones, definiendo claramente los objetivos atribuidos a cada nivel jurisdiccional. Por otro lado, fija indirectamente el nivel estándar en la prestación del servicio público de enseñanza superior a través de las características que se utilizan para definir cada tipo de transferencia.

Además, el sistema propuesto, a través de la elección de un conjunto de indicadores objetivos simples y revisables periódicamente, permite una mejor planificación financiera de los centros universitarios, al estar basados sus recursos en parámetros observables y previsibles, a la vez que estimula la obtención de otros medios financieros, estableciendo condiciones homogéneas para todas las Universidades.

No obstante, el establecimiento de este sistema de transferencias públicas no garantiza mejoras en los niveles de eficacia y calidad del sistema general de financiación, ya que no se trata de un modelo financiero como tal, al no contemplar la política de tasas y de otros ingresos, sino simplemente de una ordenación de las transferencias públicas interjurisdiccionales.

## **V. CONSIDERACIONES FINALES.**

Como puede observarse en lo anteriormente expuesto, el sistema de transferencias interjurisdiccionales planteado se sustenta, en gran medida, en la utilización de mecanismos actualmente existentes: transferencias a las CC.AA. con competencias en educación, transferencias a las Universidades, distintos tipos de becas, etc). En este sentido, no se trata tanto de introducir elementos nuevos en el sistema actual, como de racionalizar los mismos, articulándolos de forma precisa para conseguir el cumplimiento de sus objetivos. Así, los recursos financieros disponibles, determinados en función de las necesidades objetivas y de la restricción presupuestaria existente en cada momento, pueden presentar un uso más acorde con los principios generales de la financiación universitaria planteados. En consecuencia, su viabilidad práctica, en términos presupuestarios, no implica mayores dificultades que cualquier otro sistema de financiación alternativo.

En suma, en un momento en el que se plantea una revisión del sistema de financiación de la enseñanza universitaria, coincidiendo con la generalización del traspaso de las competencias en materia educativa a las CC.AA. y con un debate abierto sobre la cuantía y la proporción de la aportación del usuario al coste de la educación recibida, la consideración de la teoría de las transferencias interjurisdiccionales y su aplicación a la financiación universitaria puede aportar algunos puntos de referencia útiles para una adecuada planificación de los sistemas educativos a niveles universitarios.

## **BIBLIOGRAFIA.**

- CASTELLS, A (1988): Hacienda Autónoma. Una perspectiva de federalismo fiscal, Ed. Ariel.
- KING, D (1984): Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government, George Allen and Unwin, London (I.E.F., 1988).
- LOPEZ, M.T. y UTRILLA DE LA HOZ, A. (1994): Introducción al Sector Público Español, Ed. Civitas (2ª Edición).
- MELGUIZO, A. (1988): "Federalismo Fiscal. Una guía de lectura para un programa de investigación actual", I.E.F. Monografía nº 74.
- MORA, J.G. y VILLARREAL, E. (1994): "Un modelo para la financiación de las Universidades Públicas", Ponencia presentada en las III Jornadas de la Asociación de la Economía de la Educación (A.E.D.E.), Barcelona 27 y 28 de octubre de 1994.
- OATES, W.E. (1972): Fiscal Federalism, Harcourt Brace, New York.
- PEREZ ESPARRELLS, C. y UTRILLA DE LA HOZ, A. (1993): "Efectos redistributivos de la financiación autonómica de la educación y la enseñanza universitaria", Comunicación presentada en las II Jornadas de la Asociación de Economía de la Educación, Malaga 28 y 29 de octubre de 1993.
- UTRILLA DE LA HOZ, A. (1990): "Las respuestas del Federalismo Fiscal a los problemas de equidad territorial", Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública, vol. 40, nº 210.