

Los cambios en la universidad española (1975-2025): expansión, reorganización y financiación

Changes in the Spanish university (1975-2025): expansion, reorganization and financing

<https://doi.org/10.4438/1988-592X-RE-2025-410-706>

María Fernández Mellizo-Soto

<https://orcid.org/0000-0001-7159-1045>

Universidad Complutense de Madrid

Resumen

Este artículo describe los cambios acontecidos en la universidad española durante los cincuenta años desde la transición democrática que comienza en 1975. Se centra en las dimensiones relativas a la extensión de la educación universitaria, la organización de las enseñanzas en este nivel y la financiación de las universidades, incluidas las becas y ayudas al estudio para los estudiantes universitarios. El enfoque utilizado es el análisis de los principales indicadores estadísticos y de los textos legales aprobados en relación con estas cuestiones. Todo ello es acompañado de fuentes secundarias que permiten hacer una reconstrucción de la evolución de la universidad y sus cambios. Se constata en el artículo que, en el periodo democrático, la universidad se expande, se reorganizan sus enseñanzas y aumenta la financiación universitaria, también en lo que concierne a las becas y ayudas al estudio. El balance de la democracia es claramente positivo. Sin embargo, se discuten algunos elementos de mejora derivados de la comparación internacional y del análisis más detallado de cada dimensión. Se detectan algunos retos que abordar en el futuro y se sugieren algunas propuestas de política universitaria para atenderlos.

Palabras clave: Universidad, España, Democracia, Política universitaria, Educación Superior, Gasto universitario, Enseñanzas universitarias.

Abstract

This article describes the changes that have taken place in Spanish universities over the fifty years since the transition to democracy began in 1975. It focuses on the expansion of university education, the organization of academic degrees, and the financing of universities, including scholarships and study grants for university students. The approach used is the analysis of the main statistical indicators and legal texts approved in relation to these issues. All of this is accompanied by secondary sources that allow for a reconstruction of the evolution of the university and its changes. The article notes that, during the democratic period, the university expanded, the academic degrees were reorganized, and funding increased, including scholarships and study grants. The balance of democracy is clearly positive. However, some areas for improvement are discussed, based on international comparisons and a more detailed analysis of each dimension. Some challenges to be addressed in the future are identified and some university policy proposals are suggested to address them.

Key words: University, Spain, Democracy, University policy, Higher Education, University spending, University degrees.

Introducción

El cambio que ha experimentado la universidad española en los últimos cincuenta años ha sido muy intenso. Desde principios de los años setenta hasta la actualidad se ha pasado de un modelo de universidad tradicional y centralizado, el que imperaba en la dictadura de Franco, a un modelo de universidad más moderno y descentralizado, el que se fue progresivamente desarrollando desde el final del franquismo y durante la democracia. La legislación franquista en materia de universidad data de 1943, cuando se promulgó la Ley de Ordenación Universitaria (LOU). El estado tenía un fuerte control sobre las universidades, aunque los catedráticos constituían un cuerpo con notable autonomía e influencia en la política universitaria. Las instituciones universitarias desarrollaban una amplia función formativa, si bien su labor investigadora era más reducida. A partir de los años sesenta la universidad comenzó a expandirse, al igual que sucedió en otros países de nuestro entorno.

En 1970, en la fase final de la dictadura, se aprobó la Ley General de

Educación (LGE) que supuso un paso importante hacia la modernización del conjunto del sistema educativo, incluida la universidad, si bien la dotación presupuestaria fue menor de la esperada para su puesta en marcha. En el periodo democrático la Ley de Reforma Universitaria (LRU), promulgada en 1983, sentó las bases del nuevo modelo universitario, más moderno y descentralizado, en el que la mayor parte de competencias en materia de universidad recaían en las Comunidades Autónomas (CCAA). Con esta Ley se dotó de autonomía a las universidades y, entre otras cosas, se trató de hacer la universidad más accesible a todos a través de una fuerte expansión de las plazas y de becas a los estudiantes de menor nivel socioeconómico. Asimismo, se potenció la investigación científica por parte de las universidades (Sánchez Ferrer, 1996).

Desde principios de los años ochenta hasta la actualidad se han sucedido varias leyes universitarias que han supuesto cambios de un calado menor, aunque cada una ha incorporado algún elemento definitorio de lo que constituye el sistema universitario presente. La Ley Orgánica de Universidades (LOU) de 2001 creó la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) con el fin de controlar la calidad de las universidades, de los centros y de las titulaciones, así como servir de filtro para la contratación del profesorado. La Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica de Universidades (LOMLOU) de 2007 adaptó los estudios universitarios españoles al Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) que surge de la Declaración de Bolonia de 1999 para unificar la enseñanza superior europea; se acortaron las carreras en los denominados Grados y se crearon los Máster. Por último, la Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU) de 2023 definió las diferentes categorías de profesorado universitario que existen en la actualidad.

Si bien estas leyes han sido las que han creado el marco jurídico en el que ha operado la política universitaria, hay que tener en cuenta los Reales Decretos que a menudo han desarrollado las leyes, así como la dotación presupuestaria que han recibido para desarrollar su contenido regulatorio. Asimismo, es importante también tener en cuenta el comportamiento tanto de las CCAA, en las que recaen la mayoría de las competencias en materia de universidad, como de las propias universidades, que en el ejercicio de

su autonomía universitaria toman muchas decisiones que van definiendo la política universitaria (Ball, 2015).

El análisis de los cambios acontecidos en el nivel universitario es complejo, puesto que hay muchas dimensiones implicadas, tales como el acceso de los estudiantes a la universidad, la financiación de este nivel educativo, el gobierno de las universidades, la selección del profesorado o la investigación en la universidad, por citar sólo algunos de los ejemplos. Por razones de espacio, este artículo se centra en algunas de estas dimensiones, sin por supuesto despreciar la importancia de las otras¹. En particular, las dimensiones que se van a abordar son las relativas a la extensión de la educación universitaria, a la organización de las enseñanzas en este nivel, así como a la financiación de los estudios universitarios y de las becas y ayudas al estudio. Se trata de las dimensiones que más directamente afectan a los estudiantes (y a sus familias), a su acceso, progresión y titulación en la universidad.

El objetivo del artículo es, por tanto, el análisis de los cambios acontecidos en la universidad en el periodo democrático de 50 años que transcurre desde la muerte del dictador Franco en 1975 hasta 2025. Pese al carácter eminentemente descriptivo del texto, se utilizan esquemas conceptuales y analíticos de la literatura académica tanto nacional como internacional (por ejemplo: Ball, 2015; Ball y Youdell, 2008; Verger, 2016; Verger y Curran, 2014). Se muestra la situación desde los años 60, más o menos, para dar una idea de la situación de partida, y de cuál es el contexto que se estaba viviendo en España con anterioridad al establecimiento de la democracia. El enfoque utilizado es, por un lado, el análisis de diferentes indicadores estadísticos relacionados con estas dimensiones, y, por otro, de los textos legales aprobados en relación con estas cuestiones. Además, la abundancia de fuentes secundarias, que han atendido a periodos más cortos que el que aquí se analiza, permite reconstruir la evolución de la universidad en democracia y algunos de sus cambios.

Tras esta introducción, los apartados que siguen se refieren a cada una de las dimensiones seleccionadas. Por último, se presenta un balance de

¹ No ha sido posible abordar la dimensión investigadora de las universidades, pues exigiría un artículo específico. Su importancia ha ido aumentando a partir de la segunda mitad de la década de los años ochenta y puede compararse en la actualidad con la de los países de nuestro entorno.

los cambios acontecidos durante la democracia, se discuten las luces y las sombras de periodo, así como se presentan algunas propuestas de política universitaria para el futuro.

La expansión de la educación universitaria

La enseñanza superior comenzó a expandirse a partir de los años sesenta. En 1960 había 81.142 estudiantes en las facultades y las ingenierías de España, lo que suponía una tasa bruta de escolarización en la educación superior sobre la población de 20 a 24 años del 3,6%. En 1970 los estudiantes de dicho nivel aumentaron a 192.139, y la tasa de escolarización sobre la población de esta edad al 7,54%. En 1975 los estudiantes de educación superior ya ascendían a 324.036, llegando al 12,66% la tasa de escolarización sobre la población de 20 a 24 años (Núñez, 2005).

En el periodo democrático los estudiantes universitarios han seguido aumentando hasta alcanzar la cifra de 1.762.459 en el curso 2023-2024, distribuidos en estudios de grado (más del 78%), máster (más del 16%) y doctorado. Esto supone una tasa neta de escolarización en estudios de grado o máster sobre la población de 18 a 24 años del 30,4% (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, 2024). Por tanto, con la prudencia que impone el hecho de que no se trata de indicadores idénticos debido a los cambios en el sistema educativo a lo largo del tiempo, en el periodo democrático (tomado desde 1975) el número de estudiantes universitarios se ha quintuplicado y la tasa de escolarización en la universidad se ha dobrado.

Desde un punto de vista comparado, España tiene un porcentaje de población de 25 a 34 años con educación superior (que incluye no sólo los estudios universitarios sino los de Formación Professional de Grado Superior también) ligeramente por encima de la media de los países de la OCDE y de la UE25; este porcentaje alcanza, en 2022, el 50,5% en España frente al 47,2% de la media de la OCDE y el 44,7% de la UE25. No obstante, si en vez de un indicador de flujo, con la población joven, utilizamos un indicador de *stock*, con la población adulta, España se sitúa en la media de la UE. España tiene un porcentaje de población adulta en edad de trabajar, de 25 a 64 años, con educación superior, de entono al 40% en 2021, similar a la media de dichos

países (CRUE, 2024). La explicación de esta aparente paradoja se encuentra en que España partía de un bajo *stock* de capital humano, que poco a poco se va compensando con el mayor nivel educativo de los más jóvenes, hasta situarnos en un nivel parecido a los países de nuestro entorno.

Una clave importante para explicar el aumento en los estudiantes universitarios es la dimensión de género; en los años sesenta y setenta todavía los varones iban a la universidad en mucha mayor medida que las mujeres. En 1960 la tasa bruta de escolarización de la población de entre 20 y 24 años en las facultades era del 2,84% para el conjunto del alumnado y del 4,39% en el caso de los varones. En 1970 estas tasas eran del 5,89% y del 7,98% respectivamente (Núñez, 2005). Hay que tener en cuenta que las diferencias debían ser por fuerza mayores debido a que los estudiantes de las ingenierías eran en una abrumadora mayoría hombres. Actualmente, después de cincuenta años de democracia, la proporción de varones y mujeres se ha invertido, puesto que estudian en la universidad ellas más que ellos. En el curso 2023-2024 las mujeres suponen el 56,5% del total de estudiantes universitarios (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, 2024). Es decir, buena parte del crecimiento de la universidad se debe a la incorporación de las mujeres a este nivel educativo.

El número de universidades en España ha crecido mucho también en todo este periodo. Dado el aumento de los estudiantes universitarios en los años sesenta se hizo necesaria la creación de nuevas universidades desde finales de esa década para atender a esta creciente demanda. En 1968 había 12 universidades en España, hasta 1970 se crearon tres más llegando a 15 universidades y en 1975 ascendían a 23 en todo el territorio (Sánchez Ferrer, 1996). Durante la democracia las universidades han crecido espectacularmente, llegando a 91 en el curso 2023-2024 (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, 2024). Es decir, el número de universidades se ha multiplicado casi por cuatro en este periodo.

Para analizar el aumento del número de universidades hay que tener en cuenta varias dimensiones que dan cuenta del cambio que ha sufrido la oferta universitaria en este periodo de tiempo. Por un lado, está la perspectiva territorial (Verger y Curran, 2014), la distribución de las universidades en el territorio, en las diferentes CCAA. Antes de la democracia, antes de 1975,

las universidades estaban en ciudades grandes y de cierta importancia como Madrid, Barcelona, Valencia o Bilbao. De hecho, de las que más adelante fueron las 17 CCAA, en tres de ellas no había universidad (Islas Baleares, La Rioja y Castilla la Mancha). En el momento actual, todas las CCAA y la mayoría de las provincias cuentan con al menos una universidad. A pesar de las diferencias evidentes entre las CCAA, en todas hay un porcentaje de población joven que va a la universidad. La Comunidad de Madrid es la que, en el curso 2023-2024, tiene la tasa neta de escolarización en educación universitaria (sobre población de 18 a 24 años) más alta, del 44,1%, frente a Islas Baleares, cuya tasa es del 10,3% (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, 2024). Con la implantación del Estado de las Autonomías en la democracia y debido a la asunción de competencias en materia de universidades por parte las CCAA, poco a poco cada región fue dotándose de al menos una universidad y, en muchos casos, de varias.

Otra dimensión interesante para comprender el aumento de las universidades es la de su titularidad, pública o privada (Ball y Youdell, 2008; Verger, 2016). En 1975, de las 23 universidades que había en España, sólo cuatro eran privadas (la Universidad de Deusto, la Universidad Pontificia de Comillas, la Universidad Pontificia de Salamanca y la Universidad de Navarra). Es decir, poco más del 17% de las universidades eran privadas, frente a la mayoría que eran públicas. Sin embargo, en el curso 2023-2024 de las 91 universidades que hay en España 41 son privadas, lo que supone el 45% del total (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, 2024). En la democracia podemos distinguir dos períodos. Un primer periodo hasta mediados de los años noventa en el que se crean todas las universidades públicas hasta las 50 que existen; la última que se creó, en 1998, fue la Universidad Politécnica de Cartagena. Es decir, desde 1975 hasta 1998 se crearon 27 universidades públicas. Y un segundo periodo, desde mediados de los años noventa hasta la actualidad, en el que no se creó ninguna universidad pública y se crearon casi todas las universidades privadas existentes hasta las 41 del curso 2023-2024. La creación de nuevas universidades privadas no fue posible hasta 1991, cuando se aprobó un decreto que establecía las condiciones para la creación y reconocimiento de universidades y centros universitarios que desarrollaba el artículo 58 de la LRU de 1983 (Fernández Mellizo-Soto,

2003). Desde 1993 en que se creó la Universidad San Pablo CEU hasta el curso 2023-24, han surgido nada menos que 37 universidades privadas. Hay que tener, no obstante, en cuenta las fuertes disparidades en cuanto a las diferentes CCAA. En la mayor parte de regiones las universidades públicas exceden a las privadas, salvo en el caso de Castilla y León, Canarias, País Vasco y la Comunidad de Madrid. En esta última hay 13 universidades privadas frente a seis públicas (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, 2024). Desde 2021 se han aprobado varios decretos para, precisamente, regular la creación y actividad de las universidades y centros universitarios privados. A medida que las universidades privadas han ido aumentando, en algunos casos logrando el visto bueno de los gobiernos regionales tras informes negativos no vinculantes por parte de la administración central, el gobierno nacional ha ido endureciendo los requisitos para su constitución y funcionamiento.

En términos del peso de los estudiantes de las universidades privadas respecto al total, también se ha notado el aumento. El porcentaje de estudiantes universitarios en las universidades privadas era en 1970 del 3% del total de estudiantes y se mantuvo en torno a este porcentaje hasta mediados de los años noventa (Fernández Mellizo-Soto, 2003). A partir de entonces, el porcentaje empezó a aumentar hasta el 25,7% que suponen los estudiantes de universidades privadas respecto al total de estudiantes en el curso 2023-2024 (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, 2024).

En comparación con otros países, España presenta un porcentaje de titulados en universidades públicas respecto al total de titulados en 2022 en Grado y, sobre todo, en Doctorado por encima de la media de la UE25 y de la OCDE. Sin embargo, en lo que respecta al nivel de máster, el porcentaje de titulados en universidades públicas respecto al total de titulados en 2022 es bastante inferior a estos grupos de países; mientras que en la UE25 este porcentaje que se titula en universidades públicas asciende al 78% y en la OCDE al 65%, en España supone el 52% del total de titulados (OECD, 2024). De hecho, la expansión de la universidad privada en España ha sido en buena medida debido al nivel de Máster. En el curso 2023-2024 hay más estudiantes en másteres privados que en públicos; 145.306 frente a 143.649 estudiantes respectivamente (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, 2024).

Por último, la tercera dimensión para comprender la expansión

de la universidad es la irrupción de las universidades no presenciales, las universidades a distancia. La UNED, universidad no presencial de titularidad pública, se creó en 1972 y fue la primera universidad que no requería la presencialidad de los estudiantes. Con el auge de las universidades privadas a partir de la mitad de los años noventa se crearon el resto de las universidades no presenciales, todas de carácter privado². En el curso 2023-2024 hay un total de siete universidades no presenciales, de las cuales seis son de titularidad privada ya que no se ha creado ninguna de titularidad pública adicional. De hecho, los estudiantes en universidades privadas de esta modalidad exceden a los de universidades públicas, los primeros ascienden a 187.066 y los segundos a 137.726 estudiantes; así pues, el porcentaje de estudiantes de universidades privadas es el 57,6% del total de estudiantes en universidades no presenciales. La preponderancia de las universidades privadas no presenciales sobre las públicas es sobre todo notable en el nivel de máster; mientras en las instituciones privadas no presenciales estudian 90.712 estudiantes, en las pública de la misma modalidad sólo lo hacen 12.088 estudiantes (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, 2024).

La reorganización de los estudios universitarios

La universidad de los años sesenta ofrecía carreras (llamadas licenciaturas) bastante largas, de cinco o seis años de duración, en las que predominaba la clase magistral como método de enseñanza y el examen final como forma de evaluación. Los planes de estudio eran aprobados por el ministerio si bien, en cuanto a los programas de las asignaturas, los catedráticos tenían bastante peso en su definición. La LGE de 1970 reorganizó el sistema universitario, al incorporar las enseñanzas técnicas, como las escuelas técnicas superiores y algunas escuelas profesionales de grado medio, a los estudios universitarios en las denominadas escuelas universitarias. Los estudios universitarios comenzaron a dividirse en tres ciclos: el primer ciclo incluía los tres primeros

² La *Universitat Oberta de Catalunya* (UOC) es de titularidad privada, pero fue promovida por el gobierno catalán y es gestionada por una fundación sin ánimo de lucro.

años de las carreras y los estudios de las escuelas universitarias, que daban acceso al título de diplomado. El segundo ciclo comprendía el resto de los años, dos o tres, hasta completar el total de la carrera, y el tercer ciclo servía para cursar el doctorado (Sánchez Ferrer, 2016).

En el periodo democrático, la LRU de 1983 dotó a las universidades de mayor margen de maniobra para la configuración de los planes de estudio de las titulaciones existentes y para la creación de nuevas titulaciones. Se facilitó el acortamiento de las licenciaturas a cuatro, o en casos excepcionales, a cinco años, y la adopción de un sistema de créditos y cuatrimestres, frente al tradicional sistema de horas y cursos anuales. Se permitía que en una misma facultad o escuela se impartieran varios títulos, lo que facilitaba la creación de nuevas titulaciones. Además, se diferenció entre los títulos oficiales respaldados por el Gobierno con validez en todo el territorio nacional, que son los que se venían ofreciendo hasta ese momento, y los títulos propios de las universidades, que podían empezarse a ofrecer a partir de ese momento y que estaban respaldados únicamente por las propias universidades. En el análisis realizado por Sánchez Ferrer (2016) sobre el impacto de la LRU en la reforma de las enseñanzas se muestra que con esta ley hubo una mayor facilidad de las universidades para crear nuevos títulos.

Sin embargo, el cambio más sustantivo que se produjo en la democracia en cuanto a la organización de los estudios universitarios fue la LOMLOU de 2007. Inspirada en la Declaración de Bolonia de 1999 que tenía el objetivo de unificar la enseñanza superior europea, esta reforma reorganizó los estudios universitarios españoles para que fueran compatibles con el EEEES. Tanto las licenciaturas como las diplomaturas pasaron a tener cuatro (en algunos excepcionales casos cinco) años y se empezaron a denominar grados universitarios, constituyendo titulaciones universitarias de carácter general. Se consolidaron los másteres universitarios, de un año de duración en la mayoría de los casos, que posibilitaban una titulación universitaria más especializada. Desde el punto de vista del contenido, se incrementó la carga práctica de las asignaturas y se fomentó la evaluación basada en más elementos que únicamente el examen final.

A partir de esta reestructuración de los estudios en la universidad, empezó un proceso de diversificación de los estudios en este nivel educativo.

En primer lugar, el número de grados y, sobre todo, de máster aumentó. En el curso 2007-2008, antes de que comenzara su implantación en el curso 2008-2009, las titulaciones universitarias de primer y segundo ciclo ascendían a 2.669. En el curso 2010-2011, finalizada la adaptación al EEES, los grados sumaban 2.338 y los másteres 2.429 (Ministerio de Educación, 2010). En el curso 2023-24 el total de grados ofrecidos ascendía a 3.322 y el de másteres a 4.049 (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, 2024). El aumento de las titulaciones ha sido espectacular en este periodo. Asimismo, la oferta de titulaciones se ha diversificado de forma muy intensa. Hay cada vez más grados y másteres interuniversitarios, incluso con universidades de otros países. Se han creado muchos dobles grados y alguno triple, que contribuyen a la diversificación y estratificación de la oferta universitaria. Algunos grados y másteres se imparten en idiomas distintos al español, sobre todo en inglés, o existen, sobre todo en el nivel de grado, titulaciones bilingües, que se imparten en dos idiomas, normalmente en español e inglés. Por ejemplo, en el curso 2023-2024 hay en España 38 grados y 434 másteres interuniversitarios (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, 2024).

En cuanto al acceso de los estudiantes a las universidades, desde 1953 los estudiantes debían superar un Prueba de Madurez al final del Curso Preuniversitario (Muñoz Vitoria, 1995). En 1970, con la aprobación de la LGE, se quitó la prueba de Madurez y se estableció que el único límite al acceso a la universidad debía de ser la capacidad de los centros. Esto se concretó en que durante algunos cursos todos los estudiantes que terminaron el COU (Curso de Orientación Universitaria) pudieron ingresar en la universidad. En 1974, sin embargo, se restableció la prueba de acceso a la universidad, que se denominó Selectividad, que junto con el historial académico de secundaria permitía el ingreso en los estudios universitarios. Esta prueba tenía como misión evaluar la capacidad de los estudiantes, no seleccionar a un determinado número de ellos a partir de un número prefijado. En el caso de que hubiera más estudiantes que plazas ofertadas en una carrera se tendría en cuenta tanto la nota de la Selectividad como la obtenida en los cursos de la educación secundaria, con un peso similar. Sólo en el caso de los estudios de Medicina, a partir de 1977, se posibilitó la limitación del acceso a través de un sistema conocido como *numerus clausus* (Fernández Mellizo-Soto, 2003).

En el inicio de la democracia y tras la LRU de 1983 se mantuvo este sistema de acceso a la universidad, adaptándose a los cambios en el sistema educativo y siendo objeto de algunas modificaciones. Tras varios cambios en su denominación, actualmente se denomina Prueba de Acceso a la Universidad (PAU). Desde el año 2000 la nota del Bachillerato pesa más que la del examen de acceso a la universidad, un 60% la primera frente al 40% de la segunda. Y desde el año 2014 existe una fase voluntaria que puede otorgar al estudiante cuatro puntos adicionales, de tal manera que la nota es sobre 14 en vez de sobre 10 puntos. Originalmente este sistema se ideó para asegurar que los estudiantes que quieren ingresar en la universidad tuvieran un nivel adecuado. Actualmente, un porcentaje pequeño de los que se presentan a la prueba no la superan; menos de un 10% la suspenden. Sin embargo, este sistema cumple la función, no del todo prevista en su día, de distribuir a los estudiantes entre las diferentes carreras y universidades. Los estudiantes con mejores notas tienen prioridad en la elección de carreras y universidades, lo que ha hecho que, en aquellas carreras y universidades con exceso de demanda, las notas de acceso requeridas suban. Esto ha llevado a una situación en las que algunas carreras de las universidades públicas tengan unas notas de corte para el ingreso muy altas, por encima de 12 o 13 puntos sobre 14 (Sacristán, 2023; Cobreros, Gortázar y Moreno, 2023). Sin embargo, otras carreras y universidades tienen notas más bajas. Hay que mencionar aquí la cuestión de que este sistema rige para las universidades públicas, puesto que las universidades privadas establecen su propio sistema de acceso, aunque los estudiantes deben aprobar el Bachillerato y la PAU.

Una cuestión interesante también es el grado en el que la universidad ofrece “segundas oportunidades” de acceso; es decir, permite que aquellos estudiantes que han abandonado la educación o han optado por una determinada rama educativa no conducente a la universidad, puedan ingresar en la universidad. La primera ley que atendió a esta cuestión fue la LGE de 1970, que daba la posibilidad a los mayores de 25 años de acceder a la universidad sin los estudios de bachillerato y tras superar alguna prueba específica. Además, la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) fue creada en 1972 con la finalidad de que los estudiantes que no pudieran asistir a las clases, muchos de los cuales estaban trabajando, pudieran conseguir un

título universitario. No obstante, en esta época los programas de educación de adultos no estaban muy desarrollados (Fernández Mellizo-Soto, 2003).

En la democracia se empezaron a desarrollar y consolidar estas oportunidades de acceso alternativo a la universidad. La Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990 desarrolló la educación de adultos, incluido el acceso a la universidad sin el título previo tras la superación de una prueba específica. Además, aseguraba que los titulados en Formación Profesional de Grado Superior (FPGS) pudieran acceder a determinados estudios universitarios relacionados (Fernández Mellizo-Soto, 2003). Desde entonces se han ido ampliando las vías de acceso a la universidad. Se facilita que determinados colectivos sin titulación de acceso a la universidad puedan ingresar tras pasar unas determinadas pruebas. Hay pruebas específicas para mayores de 25 y de 45 años. También para mayores de 40 años con experiencia laboral en algún campo para el acceso a carreras específicas. Estos colectivos, además, tienen reservado un pequeño porcentaje de las plazas universitarias, al igual que los deportistas de alto rendimiento y las personas que presentan discapacidad. Los titulados en FPGS pueden acceder a la universidad con la nota media de sus estudios (sobre 10 puntos), y presentarse a la fase voluntaria de la PAU para subir nota hasta los 14 puntos.

El aumento de la financiación universitaria

A pesar de la dificultad de comparar las cifras de gasto educativo de los años setenta y las de la actualidad, debido no sólo a los cambios en la economía y en el sistema educativo, sino a la falta de datos desagregados por niveles educativos en las series más antiguas y a la heterogeneidad de indicadores disponibles en los primeros años, podemos hacernos una idea de su evolución en España durante este periodo (Ball, 2015). Los datos de Sánchez Ferrer (1996) revelan que la financiación pública por estudiante estuvo estancada en la primera mitad de la década de los años setenta, pero aumentó en la segunda mitad de los años setenta y principios de la década de los ochenta;

el aumento se dio sobre todo a partir de 1977 con los Pactos de la Moncloa que supusieron un fuerte impulso económico al sistema educativo en general (Fernández-Mellizo, 2003). En 1985 el gasto total (público y privado) en enseñanza superior suponía el 0,6% del Producto Interior Bruto (PIB), así que el gasto público sería ligeramente menor. Hay que tener en cuenta que en esa época en España la educación superior sólo estaba compuesta por la universidad, así que se trata en realidad de gasto en la enseñanza universitaria. Así mismo, el gasto total anual por estudiante (en dólares ajustados a la Paridad del Poder Adquisitivo o PPA) en instituciones públicas y privadas de enseñanza superior -o lo que es lo mismo, enseñanza universitaria- en 1985 ascendía a 2.131 dólares (Bricall, 2000)³. Con el transcurso de la democracia, el gasto en educación terciaria ha alcanzado en 2021 el 1,4% del PIB, y el gasto anual por estudiante en enseñanza universitaria en 2020 llega a 16.751 dólares-PPA (INEE, 2024)⁴.

La complejidad y detalle de los indicadores de gasto educativo es grande. Si se tiene en cuenta sólo el gasto público y si se excluyen gastos como el de investigación, el porcentaje de gasto público en enseñanza universitaria en 2022 alcanza el 0,86% (CCOO, 2025). El gasto total anual por estudiante universitario en 2020 también baja a 9.404 euros-PPA si se excluyen gastos como el de investigación (INEE, 2023). No obstante, haciendo abstracción de estas cuestiones metodológicas y considerando todo el periodo democrático, la evolución de los indicadores de gasto en educación universitaria es claramente al alza. No vamos, sin embargo, a detenernos en la evolución a lo largo del periodo, en el que claramente la crisis de finales de los años 2000 afectó negativamente a todo el gasto en educación, incluida la educación universitaria.

En términos comparados podemos decir que España tiene, en 2021, un gasto total en educación terciaria como porcentaje del PIB similar a la OCDE y la UE25; el porcentaje de España (1,4%) se encuentra ligeramente por debajo de la media de la OCDE (1,5%) y ligeramente por encima del 1,3% de la UE25 (INEE, 2024). Utilizando el indicador de gasto público en instituciones de educación superior (que excluye la investigación) como porcentaje del

³ Los datos utilizados en este informe son de la OCDE.

⁴ Los datos utilizados son también de la OCDE para que sean comparables con los de los años ochenta. Hay que tener en cuenta que en estos datos de gasto está contabilizado, entre otros, el gasto en investigación como gasto en las universidades.

PIB, España se encuentra ligeramente por debajo de la media de los países de su entorno en 2021; este porcentaje es de 0,96% en España y de 0,99% en la media de la OCDE o de la UE25 (CyD, 2024). Sin embargo, si tenemos en cuenta el gasto anual por estudiante universitario en 2020, España está claramente por debajo tanto de la media de la OCDE como de la UE; mientras que en España es de 16.751 dólares-PPA, la media de la OCDE es de 22.096 dólares-PPA y la media de la UE es de 21.307 dólares-PPA (INEE, 2024). Si tenemos en cuenta las cifras de gasto que no incluyen la investigación y para el conjunto de la educación superior (no sólo la universitaria), en 2019 el gasto anual por estudiante del nivel superior de educación fue de 9.796 euros-PPA en España y de 10.775 en la media de la UE27 (INEE, 2023). Así que, a pesar de las complejidades de la comparación, parece que España está rezagada en cuanto al gasto público en educación universitaria, sobre todo en cuanto a la financiación por estudiante.

Como ya se ha dicho, en España la política universitaria está descentralizada y el gasto público en las universidades depende fundamentalmente de las CCAA (Verger y Curran, 2014). Las cifras nacionales esconden importantes diferencias regionales. Atendiendo al gasto público autonómico en política universitaria y superior en porcentaje del PIB, en 2021 encontramos diferencias de casi un punto porcentual; Andalucía es la comunidad con un porcentaje más alto (1,3% del PIB) e Islas Baleares la que tiene un porcentaje más bajo (0,4%). El resto de las comunidades ocupan puestos intermedios (CCOO, 2025). Si consideramos el gasto público por estudiante universitario, las comunidades también presentan muchas diferencias, desde los 5.362 euros de Madrid a los 9.689 euros de La Rioja (CyD, 2024).

Un elemento importante de la financiación universitaria es la ayuda económica a los estudiantes, en forma de becas u otras ayudas al estudio. La universidad de los años sesenta en España no era gratuita, aunque sí muy subvencionada para todos los estudiantes. Estos debían pagar unas tasas de matrícula que suponían una parte del coste de la enseñanza universitaria. Las becas y ayudas eran muy escasas en esa época; en 1969 sólo recibía beca el 3% de los estudiantes de educación superior. En la LGE de 1970 se señaló que las becas debían aumentar. En 1977 el porcentaje de estudiantes

de educación superior que recibía un ayuda al estudio ascendía al 7,5%. Las becas se concedían atendiendo a la situación socioeconómica de la familia del alumno y a su rendimiento; este último factor tenía bastante peso, lo que hacía que muchos estudiantes de nivel socioeconómico bajo no pudieran disfrutar las becas. La cuantía de las becas era baja. El porcentaje de gasto público dedicado a becas universitarias era del 0,01% del PIB en 1982 (Fernández Mellizo-Soto, 2003).

En el periodo democrático se ampliaron las becas y ayudas a los estudiantes universitarios. En el curso 2022-2023 el 24,6% de los estudiantes matriculados en grado y el 14,09% de los matriculados en máster disfrutan de una beca general de la Administración General del Estado (AGE) o del País Vasco, que es la única comunidad que se encarga de este tipo de becas. Esto supone un aumento comparado con el 7,5% de los estudiantes de educación superior que había becados en 1977. Además, hay becas de carácter regional y de las propias universidades (SIIU, 2024). Teniendo en cuenta todas las becas, ayudas y subvenciones, se calcula que un 40% de los estudiantes de educación terciaria reciben algún apoyo (INEE, 2024). Así mismo, el gasto público en becas y ayudas universitarias ascendió, desde el 0,01% del PIB en 1982, al 0,1% en 2021 (CRUE, 2024).

Comparar el importe medio de las becas desde los años setenta hasta hoy en día es un ejercicio más que complicado. En general, podemos decir que el importe medio de las becas ha aumentado. Durante el periodo democrático se cambió el sistema de becas. Desde principios de los años ochenta, en concreto en 1983, se aprobó una regulación sobre becas que daba prioridad a las becas en educación postobligatoria, sobre todo en el nivel superior y que introducía las becas compensatorias, que se daban exclusivamente por la situación socioeconómica familiar del estudiante y que trataban de compensar el coste de oportunidad (ingresos perdidos) de estudiar en la universidad para estos hogares de economía tan precaria (Fernández Mellizo-Soto, 2023). Tanto el presupuesto como la regulación sobre becas ha sido objeto de diversos ajustes y modificaciones. Las becas de movilidad, para ir a estudiar a una universidad en un territorio distinto del de residencia, han ido aumentando progresivamente. El presupuesto dedicado a becas sufrió, al igual que todas las partidas educativas, tras la crisis de finales los años 2000. Al principio

de la siguiente década, en particular en 2012, hubo un cambio en la política de becas, ya que se endurecieron los requisitos académicos para obtener y mantener las becas⁵. Posteriormente se han ido relajando estos requisitos académicos. El balance, por tanto, a pesar de los vaivenes, es positivo en democracia: se amplía el porcentaje de estudiantes becados, aumenta la financiación pública de becas y ayudas, así como se amplían diferentes tipos de becas más generosas.

No obstante, a pesar del aumento en el gasto público dirigido a becas y ayudas al estudio en la universidad en España, en términos comparados nuestro país va por detrás de la media de los países europeos. El porcentaje de gasto público en ayudas al estudio, que incluye becas y préstamos, es en 2021 del 0,21% del PIB en la UE27, frente al 0,1% de España (CRUE, 2024). Otro tipo de indicadores comparados son difíciles de interpretar porque dependen de la política de tasas de matriculación y del diseño de la política de becas, que difieren mucho entre países.

Discusión y propuestas de política universitaria

Este artículo ha hecho un recorrido sobre los cambios que ha experimentado la universidad española en el periodo democrático. Se han analizado algunas dimensiones de la política universitaria, las que se consideran que más afectan a los estudiantes en su acceso y titulación en la universidad. Dejar de lado otras dimensiones importantes es la principal limitación de este artículo. Analizar el impacto de 50 años democracia en las dimensiones no exploradas en este texto es una tarea que debería ser abordada en una futura publicación.

La Tabla I a continuación muestra una selección de los indicadores expuestos a lo largo del artículo, en las tres dimensiones analizadas (extensión, organización y financiación). Da cuenta del balance (bastante positivo) de los cambios acontecidos en la universidad española durante medio siglo.

⁵ Asimismo, la política de tasas universitarias también cambió. No sólo por el aumento global de las tasas, sino porque el precio de las asignaturas pasó a depender de la convocatoria; el precio de las sucesivas convocatorias se iba incrementando.

TABLA I. Balance de los cambios en la universidad española durante 50 años de democracia

Indicadores ^a	Inicio de la democracia ^b	Medio siglo después ^c
<i>Extensión de la educación universitaria</i>		
Nº de estudiantes	324.036	1.762.459
Tasa de escolarización	12,66%	30,4%
% de estudiantes en universidades privadas	3%	25,7%
<i>Organización de los estudios universitarios</i>		
Estructura de los estudios	Diplomatura (3 años) Licenciatura (5-6 años)	Grado (4-5 años) Máster (1-2 años)
Número de titulaciones	2.669 ^d	3.322 grados 4.049 másteres
Sistema de acceso a la universidad	Selectividad (pesa el 50%)	PAU (pesa el 40%)
Segundas oportunidades	Acceso a mayores de 25 años UNED	Acceso desde FPGS Acceso a más colectivos Convalidación de experiencia laboral
<i>Financiación universitaria</i>		
Gasto total como % del PIB	0,6%	1,4%
Gasto total anual por estudiante (dólares-PPA)	2.131	16.751
% de estudiantes con beca	7,5%	24,6% grado 14,09% máster 40% alguna ayuda
Gasto público dedicado a becas como % del PIB	0,01%	0,1%

Fuente: **Elaboración propia** a partir de múltiples fuentes citadas en el texto.

Notas: ^a Dada la complejidad comparar indicadores exactamente iguales, se ha optado por la comparación de aquellos más semejantes. Tienen los detalles técnicos en el texto.

^b Los datos abarcan desde 1970 a 1985, dependiendo de la disponibilidad de cada indicador.

^c Los datos refieren a los últimos disponibles, entre 2020 y 2025.

^d Se refiere al dato del curso 2007-2008, antes de la implantación de la LOMLOU.

Sin entrar en las complicaciones técnicas de los estudios sobre la evolución de la igualdad de oportunidades educativas a lo largo de tiempo (Fernández-Mellizo, 2014), podemos señalar que, en general, los anteriores cambios acontecidos en el periodo democrático pueden reducir el impacto

del origen socioeconómico en el acceso y progresión en la universidad. El incremento de universidades y plazas públicas, su distribución más equilibrada en el territorio nacional, el acortamiento de las licenciaturas, el aumento de las segundas oportunidades de acceso a la universidad, la mayor financiación universitaria, así como el aumento de las becas y ayudas al estudio (sobre todo las ligadas al nivel socioeconómico), son cambios que en principio aumentan las oportunidades de los colectivos vulnerables desde un punto de vista socioeconómico en la universidad (Fernández Mellizo-Soto, 2003).

Sin embargo, la Tabla I también muestra algunos indicadores cuya evolución nos invita a una reflexión. Ha aumentado mucho el peso de los estudiantes en las universidades privadas respecto al total que estudian en la universidad. La irrupción del sector privado en el sistema universitario plantea dudas tanto de calidad como de igualdad de oportunidades, dados los elevados precios de sus estudios. El alargamiento de las diplomaturas y la consolidación de los másteres universitarios, más caros que los grados, crea una nueva barrera económica; hay que tener en cuenta que hay másteres que son obligatorios para ejercer una profesión. El aumento y diversificación de los títulos universitarios, si es excesiva, no sólo puede ser disfuncional para el mercado de trabajo, sino que refuerza la estratificación socioeconómica de los diferentes estudios. La prueba acceso a la universidad es ahora menos importante para el acceso a la universidad, algo que puede reforzar las malas prácticas de algunos centros (sobre todo privados) que inflan las notas de Bachillerato y suponer un perjuicio para el resto de los estudiantes. Debido a la falta de oferta pública de plazas en algunas áreas, el sistema de asignación de los estudiantes a los diferentes estudios está muy tensionado. La financiación universitaria presenta relevantes diferencias regionales. El sistema de becas y ayudas al estudio ha incorporado criterios de rendimiento académico, tanto en su concesión como en su mantenimiento, que le alejan de la pretendida igualdad de oportunidades. Los estudiantes de bajo nivel socioeconómico que pierden la beca por un tropiezo se encuentran con tasas a partir de la segunda convocatoria cada vez más caras, lo que les hace muy difícil poder continuar estudiando.

Resultado de la reflexión anterior y de la comparación internacional que se ha hecho a lo largo del artículo para los diversos indicadores, surgen

una serie de aspectos en los que España presenta margen de mejora. En este sentido se detectan varios retos de cara al futuro, ante los que se sugieren algunas propuestas de política universitaria. En primer lugar, se debe reforzar al sector público universitario, aumentando las plazas ofrecidas sobre todo en el nivel de Máster. Asimismo, debe controlarse al sector privado universitario, especialmente en la modalidad a distancia o semipresencial, para que ofrezca educación universitaria de una calidad suficiente. Si bien son los gobiernos regionales los que tienen el papel protagonista en este asunto, el gobierno central debe tratar de equilibrar la situación en las diferentes CCAA.

En segundo lugar, la amplísima oferta de titulaciones requiere de cierta reflexión, especialmente las dobles (o triples) titulaciones de grado; se debe valorar no sólo la demanda sino la coherencia académica y la inserción laboral de los egresados, entre otros elementos. En tercer lugar, las plazas públicas de determinados grados deben aumentar para atender la demanda y que la nota para acceder no esté sometida a tanta presión al alza. En cuarto lugar, sería más adecuado volver a un sistema en el que la nota de Bachillerato no pesara más que la de la prueba estandarizada, ya que la primera es más susceptible de ser alterada por los centros educativos. En todo caso, sería aconsejable implementar un sistema para ponderar las notas de Bachillerato de cada centro educativo y que se ajusten a la realidad.

Por último, habría que aumentar la financiación pública por estudiante universitario, sobre todo en algunas CCAA. En cuanto a las becas y ayudas al estudio, también se necesita un mayor empuje presupuestario, así como un impulso a las becas compensatorias a los estudiantes más vulnerables. Es necesario relajar los criterios de rendimiento académico en su concesión y mantenimiento, para que cumplan su función de asegurar la igualdad de oportunidades educativas.

Podemos decir, por tanto, que la historia de la evolución de la universidad durante la democracia es una historia de éxito, al menos en cuanto a las dimensiones aquí estudiadas. Lo cual no quiere decir que no haya margen de mejora en algunos aspectos ni que la universidad española no esté sujeta a diferentes presiones que pueden suponer una vuelta atrás. Precisamente tenemos que estar muy atentos para que no haya retrocesos en la política universitaria y continuar avanzando.

Referencias Bibliográficas

- Ball, S. J. (2015). What is Policy? 21 Years Later: Reflections on the Possibilities of Policy Research. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 36(3), 306-313. <https://doi.org/10.1080/01596306.2015.1015279>
- Ball, S. J., y Youdell, D. (2008). *Hidden Privatisation in Public Education*. Education International. Recuperado de <https://www.ei-ie.org/en/item/25671:hidden-privatisation-in-public-education>
- Bricall, J.M. (2000). *Informe Universidad 2000*. Recuperado de https://www.observatoriuniversitari.org/es/files/2014/05/Bricall_JM-2000-Informe-Universidad-2000.pdf
- CCOO (2025). *La financiación de la educación universitaria en España*. Fundación 1º de Mayo. Recuperado de <https://1mayo.ccoo.es/48b4eb1e6a5421c53a43efc98d0ba905000001.pdf>
- Cobreros, C., Gortázar, L. y Moreno, J.M. (2023). *La subida de las notas de Selectividad: ¿Inflación o competición?* EsadeEcPol Brief, 41. Recuperado de <https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/la-subida-de-las-notas-de-selectividad-inflacion-o-competicion/>
- CRUE (2024). *La universidad española en cifras. Curso académico 2021/2022*. Recuperado de <https://www.crue.org/wp-content/uploads/2024/06/UEC-2021-2022.pdf>
- CyD (2024). *Informe CYD 2024*. Recuperado de <https://www.fundacioncyd.org/publicaciones-cyd/informe-cyd-2024/>
- Fernández Mellizo-Soto, M. (2003). *Igualdad de oportunidades educativas. La experiencia socialdemócrata española y francesa*. Barcelona: Ediciones Pomares.
- Fernández-Mellizo, M. (2014). La evolución de la desigualdad de oportunidades educativas: una revisión sistemática de los análisis del caso español. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 147(1), 107-117. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.147.107>
- INEE (2023). *Sistema estatal de indicadores de la educación 2023*. Recuperado de https://www.libreria.educacion.gob.es/libro/sistema-estatal-de-indicadores-de-la-educacion-2023_182384/

- INEE (2024). *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2024. Informe español.* Recuperado de https://www.libreria.educacion.gob.es/libro/panorama-de-la-educacion-indicadores-de-la-ocde-2024-informe-espanol_184584/
- Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (2024). *Datos y cifras del Sistema Universitario Español. Curso 2024/2025.* Recuperado de <https://www.ciencia.gob.es/InfoGeneralPortal/detalle-publicacion/MICIU/Datos-y-cifras-del-Sistema-Universitario-Espanol0.html>
- Ministerio de Educación (2010). Datos y cifras del sistema universitario español. Curso 2010/2011. Recuperado de https://www.libreria.educacion.gob.es/libro/datos-y-cifras-del-sistema-universitario-espanol-curso-2010-2011_184164/
- Muñoz Vitoria, F. (1995). El acceso a la universidad en España: perspectiva histórica (I). *Revista de Educación*, 308, 31-61.
- Núñez, C.E. (2005). Educación. En A. Carreras y X. Tafunell. (coords.). *Estadísticas históricas de España. Siglos XIX-XX* (2^a ed. revisada y ampliada, Vol 1. pp. 154-243). Bilbao: Fundación BBVA.
- OECD (2024). *Education at a Glance 2024. OECD Indicators.* Recuperado de https://www.oecd.org/en/publications/education-at-a-glance-2024_c00cad36-en.html
- Sacristán, V. (2023). *Notas de acceso a la universidad: ¿son equitativas? Análisis de las diferencias entre las notas de bachillerato y las de la selectividad y sus efectos sobre la equidad en el acceso a la universidad.* Observatorio del Sistema Universitario. Recuperado de <https://www.observatoriouniversitari.org/es/files/2023/06/Informe-bachillerato-PAU.pdf>
- Sánchez Ferrer, L. (1996). *Políticas de reforma universitaria en España: 1983-1993.* [Tesis Doctoral, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones]. Recuperado de <https://digital.march.es/fedora/objects/fjm-pub:1070/datastreams/OBJ/content>
- SIIU (2024). *Estadística de becas y ayudas al estudio en enseñanzas universitarias. Curso 2022-2023.* Recuperado de <https://www.ciencia.gob.es/InfoGeneralPortal/documento/28eb6675-27b7-4b7d->

[817c-f874959be34f](#)

- Verger, A. (2016). The Global Diffusion of Education Privatization. Unpacking and Theorizing Policy Adoption. En K. Mundy, A. Green, B. Lingard y A. Verger. *The Handbook of Global Education Policy* (pp. 64-80). Massachusetts: Wiley.
- Verger, A., y Curran, M. (2014). New Public Management as A Global Education Policy: Its adoption and re-contextualization in a Southern European Setting. *Critical Studies in Education*, 55(3), 253-27. <http://dx.doi.org/10.1080/17508487.2014.913531>

Información de contacto: María Fernández Mellizo-Soto. Universidad Complutense de Madrid. E-mail: mfmellizosoto@edu.ucm.es

