

LA FINANCIACIÓN DE LAS BIBLIOTECAS UNIVERSITARIAS EN ESPAÑA: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS*

RAMÓN ABAD HIRALDO
Instituto Cervantes, New York

M.^a REMEDIOS MORALEJO ÁLVAREZ
Directora de la Biblioteca Universitaria de Zaragoza

ABSTRACT

En este trabajo se efectúa un estudio de las fuentes de financiación de las bibliotecas universitarias en España. Tras una breve descripción del marco general universitario, se analizan los datos obtenidos a partir de una encuesta enviada a todas las bibliotecas universitarias españolas durante los primeros meses de 1993. Se enumeran los principales retos y problemas presupuestarios y de obtención de recursos con que se enfrentan actualmente las bibliotecas universitarias españolas en la última década del siglo xx, dentro de un contexto cada vez más internacionalizado.

INTRODUCCIÓN

Puede resultar un objetivo demasiado ambicioso tratar de condensar en unas pocas páginas un tema tan complejo como es la financiación de las bibliotecas universitarias en España. Complejo, en parte, por la carencia de datos y estudios previos; por la tendencia creciente a la descentralización existente en el Estado Español desde los años ochenta, tanto en la organización de la administración territorial como en la creciente consolidación de un modelo de autonomía universitaria; complejo por la, desgraciadamente, escasa presencia de la biblioteca universitaria en la planificación general de la enseñanza superior y complejo, por último, por la necesaria adaptación de unas estructuras en muchos casos obsoletas a unas condi-

* Comunicación leída en el 59 Consejo y Conferencia General de la IFLA, Barcelona, agosto 1993.

ciones económicas cada vez más rigurosas, tanto en el contexto nacional como en el internacional, y una necesidad de colaboración y de participación activa en proyectos cada vez más amplios e interdependientes.

Ha sido, tal vez, por esta complejidad, por lo que se ha optado por centrar la atención más en el conocimiento de los problemas y claves fundamentales sobre los que gira la asignación de recursos económicos a las bibliotecas universitarias, que en el análisis de aspectos más específicos, como podrían ser la construcción de colecciones o la incidencia de las nuevas tecnologías en la política presupuestaria, por citar dos ejemplos.

1. LA FINANCIACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES EN ESPAÑA

La Ley de Reforma Universitaria (LRU) de 1983 marca el punto de partida de la nueva ordenación de la universidad española. La organización de los estudios, el concepto de autonomía universitaria —mucho mayor de lo que había sido hasta la fecha—, la luz verde para la creación de nuevas universidades privadas, la financiación, etc. son algunos de los muchos aspectos que trata dicha disposición que, sin embargo inexplicablemente, no cita ni una sola vez a las bibliotecas.

La tarea de reforma emprendida tras la entrada en vigor de la Ley no está del todo finalizada. Además de las cuestiones que podríamos considerar internas, existe una progresiva dependencia presupuestaria de las universidades públicas de los gobiernos territoriales de las respectivas Comunidades Autónomas. En este momento la proporción entre universidades dependientes de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas se sitúa alrededor del 50%. Por otra parte y por ofrecer unos datos actuales, el número de universidades en España es de 40, de las que únicamente cuatro están en manos privadas, cifra que previsiblemente variará sustancialmente en los próximos años.

CUADRO I
Dependencia administrativo-económica de las universidades

	Administración Central	Administración Autonómica	Privadas
Número de Universidades	16	20	4

En principio y al margen de los ingresos de carácter patrimonial o procedentes de legados y contratos, las universidades públicas se financian bá-

sicamente con cargo a dos conceptos: la subvención estatal —a través de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación en las dependientes de la administración central— o la de los respectivos gobiernos autonómicos en las demás; y los ingresos por matrículas de alumnos¹. Por dar una cifra aproximativa, los ingresos por alumnos podrían constituir alrededor de un 20% de los ingresos totales.

La asignación de la subvención nominativa global de la Secretaría de Estado a cada universidad en aplicación de la LRU se basaba en un análisis de los costes en función de las titulaciones, plantillas de profesorado, carga docente y grado de experimentalidad de las materias impartidas, y se dirigía básicamente a la financiación de los gastos de personal. Las asignaciones, revisadas anualmente, quedan fijadas en los presupuestos generales del Estado o de las Comunidades Autónomas respectivas.

Los ingresos por tasas de matrícula en la cuantía fijada anualmente por el Estado o por la Comunidad Autónoma respectiva, dentro de los límites establecidos por el Consejo de Universidades, varían en cada universidad en función del número de alumnos y sirven para financiar otros capítulos del gasto.

A partir de 1993 las restricciones económicas obligaron a ciertos ajustes que supusieron el abandono de la fórmula de distribución antes citada y un recorte en las subvenciones de la Secretaría de Estado de alrededor del 1,5% en la gran mayoría de las universidades, salvo raras excepciones. Cada universidad dispone de autonomía para invertir su presupuesto en los conceptos que considere más apropiados.

Hasta el momento no se utiliza ninguna fórmula basada en el análisis de niveles de calidad de las universidades para la distribución de las subvenciones.

2. LA FINANCIACIÓN DE LAS BIBLIOTECAS UNIVERSITARIAS

2.1. *Antecedentes*

La financiación de la biblioteca universitaria con cargo al presupuesto de la propia universidad es relativamente reciente en nuestro país, ya que data de 1970².

¹ Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, art. 52-56.

² Ley 14/70, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, Sección 3ª Art. 64, 2: «las universidades asumirán la ordenación, gestión y administración de los centros y servicios propios».

Con anterioridad, los presupuestos del Ministerio de Educación consignaban como conceptos claramente diferenciados las asignaciones a las universidades y las destinadas a sus bibliotecas. La Dirección General de Archivos y Bibliotecas proveía a las bibliotecas universitarias de personal técnico y presupuesto para adquisiciones³. A cargo de las universidades estaban las instalaciones, mantenimiento, material fungible y personal subalterno, y sólo ocasionalmente fondos bibliográficos⁴.

Esta fórmula de financiación independiente, que podría haber garantizado el mantenimiento de las colecciones merced a unos presupuestos fijos y propios de la biblioteca, y que funciona con resultado positivo en otros países, no resultó eficaz en nuestras universidades debido a lo exiguo de las dotaciones, generalmente insuficientes para mantener el nivel académico adecuado de las bibliotecas universitarias, y en ocasiones dio lugar a conflictos de competencia y a retrasos o pérdida de las asignaciones ante el desinterés derivado de la responsabilidad compartida.

Mientras las bibliotecas universitarias venían contando con unos presupuestos bajísimos o prácticamente inexistentes y carecían de la infraestructura y el personal necesarios para evolucionar al ritmo de crecimiento de la universidad, las cátedras y seminarios invertían sus asignaciones en la adquisición de los fondos bibliográficos que necesitaban, al margen de la biblioteca, pese a algún intento esporádico de establecer cierto control⁵. Qui-

³ Orden Ministerial de 11 de mayo de 1942: «De la misma forma que las Universidades atienden con los fondos de sus respectivos patronatos las necesidades de toda clase de sus Organismos, deben atender igualmente las de sus bibliotecas universitarias respectivas. Por consiguiente, en el actual presupuesto y en los sucesivos de sus patronatos se consignarán las cantidades precisas, previo informe de los Directores de las bibliotecas Universitarias, aprobados por la Dirección General de Archivos y Bibliotecas, para cuantas atenciones de material, instalaciones, publicaciones de catálogos, etc., sean en ellas necesarias. La Dirección General de Archivos y Bibliotecas continuará incluyendo en sus Presupuestos las consignaciones convenientes para adquisiciones de libros con destino a estas Bibliotecas».

⁴ Ley de Ordenación de la Universidad Española de 29 de julio de 1943, Cap. XII, Art. 90: «El presupuesto del Ministerio de Educación Nacional consignará, además, con independencia de las cantidades que sean necesarias para atender a los gastos de sueldos y gratificaciones de personal y las que puedan destinarse a construcción o adquisición de edificios universitarios, nuevos o ampliaciones de los actuales y que no serán libradas para su ingreso en el Presupuesto universitario, según los preceptos generales, otras destinadas a los fines especiales siguientes: a) Bibliotecas, Archivos y Seminarios...»

⁵ Decreto de 5-VIII-1938, art. 5.º: «Los habilitados de los centros de enseñanza quedan obligados, bajo su personal responsabilidad, a no admitir como justificantes de pago ninguna factura correspondiente a adquisición de libros, encuadernaciones o suscripciones a revistas, cualesquiera que sean los fondos con que la adquisición se haya hecho, sin que al pie de dichas facturas conste el número de registro de entrada o inventario de la Biblioteca y la firma del bibliotecario que haya realizado la inscripción, catalogado y sella-

zá la consecuencia más grave de aquella financiación deficiente de las bibliotecas universitarias fue la dispersión de colecciones que hoy conocemos.

Cuando las universidades asumen todas las competencias en materia de bibliotecas el cambio más importante es la creación de nuevas plantillas de personal de las que estaban realmente necesitadas. Pero las bibliotecas se enfrentan además a los problemas de carácter histórico, causados por la excesiva atomización de las colecciones, que se distribuyen entre cientos de pequeños depósitos —los antiguos seminarios y cátedras—, que hacen imposible un control efectivo de los fondos y dificultan la racionalización de los costes de adquisiciones. Con frecuencia coexisten en las universidades las bibliotecas generales (donde se suele encontrar el fondo histórico), bibliotecas de centro, de departamento, de área, etc. Hay universidades cuya colección se encuentra repartida en más de 200 lugares diferentes, no sumando el total de los fondos ni siquiera el millón de volúmenes. Éste es el principal obstáculo para llevar a cabo una política coherente de desarrollo de colecciones, ya que dicha situación lleva siempre aparejado, al margen de la difícil accesibilidad a una gran parte de los fondos, el nulo control de los recursos presupuestarios por parte de la biblioteca para organizar las adquisiciones. El viejo dilema centralización/descentralización es un tema todavía candente y no resuelto en muchas bibliotecas universitarias españolas.

2.2. *Las fuentes de financiación*

Para conocer las diferentes vías de financiación de las bibliotecas universitarias, su capacidad de control de los recursos económicos asignados y las nuevas fuentes de obtención de recursos, se envió una encuesta a todas⁶ las bibliotecas universitarias españolas, públicas y privadas, durante los meses de febrero y marzo de 1993. Se obtuvieron 33 respuestas (85%), que corresponden a 30 universidades públicas y 3 privadas.

Más que hacer una exposición de datos numéricos, interesa dar a conocer el comportamiento y problemas generales de las bibliotecas en relación a su intervención en la gestión del presupuesto dentro de las universidades, sus posibilidades de captar fondos fuera de las mismas y su capacidad de obtener beneficios a partir de sus propios recursos y de los que son fruto de la cooperación tanto nacional como internacional.

do la obra, y hecho entrega de la misma bajo recibo al adquirente si éste la destina a su laboratorio o seminario».

⁶ Con excepción de la Universidad de La Rioja, por encontrarse en su primer curso de funcionamiento.

2.3. *El presupuesto*

El primer factor a tener en consideración es si las bibliotecas universitarias españolas cuentan con un presupuesto propio.

Ya se ha comentado antes que la biblioteca no aparece en la LRU; por otro lado, sólo 16 universidades —de las 33 que han contestado la encuesta— afirman tener una normativa interna de la universidad donde aparece reflejada la existencia de presupuesto para la biblioteca. En 6 casos la normativa es de carácter estatutario, determinando en dos de ellos el porcentaje sobre el presupuesto global de la Universidad; en 8 casos la normativa figura en el reglamento de la biblioteca.

El resultado es muy diverso: sólo un reducido número de bibliotecas (el 20% del total) gestionan la totalidad de las cantidades que las universidades invierten en biblioteca; es más, existe incluso un 20% de universidades que ni siquiera asignan un presupuesto exclusivo para gasto de biblioteca, distribuyéndolo entre los diferentes centros y departamentos para que realicen sus propias adquisiciones bibliográficas. No obstante, la mayor parte de las universidades destinan alguna cantidad al menos a las bibliotecas generales y centrales; también a las denominadas bibliotecas de centro y de departamento, pero sólo en un 50% de los casos en las primeras y en un 20% en los segundos se administra el gasto desde las propias bibliotecas.

Por lo que se refiere al modo de distribución de las asignaciones, se recogen 14 casos en los que se utilizan para el cálculo de las cantidades a destinar a las bibliotecas de centro y departamentos fórmulas que contemplan como factores más frecuentes el número de profesores, el de alumnos, la carga docente y el nivel de experimentalidad; algunas muy elaboradas con objeto de lograr un justo equilibrio mediante índices de compensación.

En cuanto a los conceptos que abarca el presupuesto de bibliotecas y excluyendo el referido a personal, ya que, salvo dos casos, no es nunca responsabilidad de la biblioteca, así como el de material fungible, generalmente a cargo de los centros o de la administración central de la universidad, incluye principalmente: adquisiciones, mobiliario y equipos, automatización, formación, publicaciones, becarios.

El cuadro 2 muestra en qué medida las bibliotecas controlan directamente el gasto en cada uno de los conceptos antes indicados.

No obstante, hay que tener en cuenta que las adquisiciones representan el principal concepto presupuestario —en ocasiones es el único capítulo de gasto gestionado directamente por las bibliotecas—, como muestra el cuadro anterior. En un 70% de las bibliotecas, las adquisiciones bibliográficas representan cantidades superiores al 75% del presupuesto total a ellas adjudicado y el 90% de aquéllas gasta en adquisiciones más del 60% del presupuesto.

CUADRO 2

*Grado de control del presupuesto por conceptos de gasto
(las cifras indican el número de bibliotecas)*

	Adquisiciones	Mobiliario y equipos	Automatización	Formación	Publicaciones	Becarios
Control exclusivo	19	13	13	8	9	5
Control compartido	8	5	4	5	2	1
No depende de la Bca.	6	15	7	7	6	-
No tiene/No contesta	-	-	9	13	16	27
Total	33	33	33	33	33	33

2.4. *Adquisiciones y desarrollo de las colecciones*

El desarrollo coherente de la colección bibliográfica resulta problemático en las universidades que cuentan con colecciones dispersas, en este momento 29 frente a 11 centralizadas, que coinciden precisamente con las privadas, las públicas de más reciente creación y las catalanas.

Los problemas de la dispersión inciden desfavorablemente en el presupuesto de gasto de biblioteca, no sólo porque deba repartirse en atención a un buen número de pequeñas colecciones, sino porque muchas de esas colecciones al permanecer incontroladas, resultan inaccesibles y no prestan el debido servicio, por lo que su rentabilidad es muy baja.

En general, las cantidades destinadas directamente a los departamentos para adquisiciones podrían suponer entre el 40 y el 50% del total destinado a este concepto por las universidades, pero esto no es totalmente así, ya que, por otra parte, muchas de las ayudas económicas que reciben los departamentos con cargo a proyectos de investigación se gastan íntegramente en fondos bibliográficos, con lo que resulta casi imposible conocer las cantidades invertidas por los departamentos.

Este sistema de ligar la concesión de fondos extraordinarios a proyectos concretos de investigación ha sido, en numerosas ocasiones, la causa de que muchas bibliotecas no concurran a estas convocatorias o que se necesite la mediación y participación de un departamento para proceder a su solicitud. De hecho, sólo se ha dado un caso, desde la aprobación de la LRU, hace ya diez años, de concesión de una ayuda económica extraordinaria a todas las bibliotecas universitarias dependientes de la administración central, expresamente destinada a adquisición de fondos bibliográficos.

Las ayudas extraordinarias, dado su carácter eventual, suelen servir, par-

ticularmente en el caso de las publicaciones periódicas, para completar colecciones mediante la adquisición de fondos retrospectivos, más que para iniciar nuevas suscripciones.

De momento, el aumento de los costes, especialmente en el caso de las publicaciones periódicas, ha forzado ya, aún en bibliotecas descentralizadas, si no a una centralización general de las colecciones, a una racionalización del gasto mediante servicios centralizados de suscripciones, generalmente controlados desde la biblioteca. Es una vía para ir reconduciendo progresivamente todos los presupuestos destinados a adquisiciones, pero queda todavía una gran parte de adquisiciones al margen de la biblioteca, merced a los fondos de apoyo a la investigación antes citados.

2.5. *Fuentes externas de financiación*

Las bibliotecas universitarias en España también obtienen recursos económicos de otras fuentes aparte del presupuesto anual asignado por la universidad. Estas cantidades no tienen un carácter regular y generalmente sirven para financiar proyectos concretos. El cuadro 3 muestra el número de bibliotecas que afirman contar con este tipo de financiación externa según su procedencia.

CUADRO 3
Procedencia de la financiación externa

	Administración Central	Administración Autonómica	Comunidad Europea	Empresas privadas	Cooperación
N.º Bibliotecas	17	13	7	5	7

El número de bibliotecas universitarias beneficiarias de algún tipo de financiación externa directa es de 24 (76%). Se han financiado de esta manera un total de 54 proyectos. El tipo de proyecto, en relación a la fuente de financiación, se muestra en el cuadro 4, que se expone en la página siguiente.

Si se efectúa un breve análisis de las fuentes externas de financiación, se puede observar que la mayor parte se orienta hacia el capítulo de adquisiciones bibliográficas y que, dentro de éstas, son los organismos públicos españoles, tanto estatales como autonómicos, los que más peso tienen en este concepto. Los programas de automatización, bases de datos y redes de comunicaciones tienen su principal apoyo externo en los fondos procedentes de la Comunidad Europea, a través de la Dirección General XIII,

precisamente de Telecomunicaciones, Industrias de la Información e Innovación y en los denominados Fondos FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), si bien este campo es el que en este momento atrae más la atención de todo tipo de organismos, tanto públicos como privados. Hay casos aislados, pero muy interesantes de otros tipos de financiación como la del edificio de la biblioteca, o de equipamiento, a cargo de empresas privadas.

CUADRO 4

Financiación externa
Número de proyectos según tipo y procedencia de la financiación

	Adquisiciones	Automatización	Equipos	Edificios	Restauración	Edición	Total
Administración							
Central	15	3	1	-	-	-	19
Comunidades							
Autónomas	9	5	1	-	-	-	15
Comunidad							
Europea	-	6	-	-	-	-	6
Empresas							
privadas	-	2	2	1	1	1	7
Cooperación	5	1	-	1	-	-	7
Total	29	17	4	2	1	1	54

No obstante, hay que tener en cuenta que en la mayor parte de los casos y salvo algunos especiales, los fondos obtenidos a través de estas fuentes externas tan sólo representan por término medio alrededor del 5% del total del presupuesto gestionado por la biblioteca.

2.6. *Autofinanciación*

Los ingresos generados mediante la explotación de los recursos propios son una de las fuentes de financiación todavía en un estado muy poco desarrollado. Pese a la existencia en un pasado reciente de normativa legal al respecto⁷ —bastante prolija, aunque actualmente desfasada— hay un hábito general tendente a la gratuidad total o a subvencionar generosamente

⁷ Decreto 1642/59 de 23 de septiembre de Presidencia de Gobierno sobre tasas por servicios de lectura, investigación, certificaciones, copias y reproducciones de documentos e impresos en archivos y bibliotecas; y Real Decreto Ley 26/1977 de 24 de marzo de revisión de tasas y tributos parafiscales.

los servicios prestados al usuario. De hecho, la mayor parte de los ingresos que se obtienen, especialmente de la reprografía y del préstamo interbibliotecario, tan sólo persiguen cubrir los gastos mínimos de material, por lo que no se trataría de una auténtica autofinanciación.

Tal vez ha sido con los servicios de acceso a la base de datos con los que se ha planteado de manera más unánime la aplicación de unas tarifas de utilización, aunque, como se puede observar en el cuadro 5, este servicio no está implantado ni siquiera en la mitad de las bibliotecas, o, como sucede en algunos casos, se gestiona totalmente al margen de la biblioteca universitaria.

El cuadro 5 presenta los conceptos a partir de los cuales las bibliotecas afirman percibir ingresos.

CUADRO 5
Autofinanciación según conceptos

	Usuarios	Préstamo interbibliotecario	Reprografía	Publicaciones	Acceso bases de datos	Exposiciones	Facsímiles
Número de Bibliotecas	3	19	22	4	13	2	4

Como puede verse, muy pocas bibliotecas reciben ingresos por cuotas de los usuarios, por la edición de publicaciones, derechos por exposiciones o derechos por la edición de facsímiles.

Aunque hay que tratar este dato con cierta precaución, la media resultante de ingresos por autofinanciación en las 7 bibliotecas que ofrecen datos numéricos en las encuestas, es del 1,7% del total de los recursos económicos manejados por ellas.

3. PERSPECTIVAS

Resulta indudable que las bibliotecas universitarias españolas viven un momento crítico y tienen ante sí un importante desafío.

Momento crítico porque se ven afectadas ya de lleno por las restricciones presupuestarias sin que muchas de ellas hayan llegado a superar las estructuras organizativas obsoletas que les impiden rentabilizar sus recursos. Desafío para llevar a cabo una modernización de su estructura que les permita la racionalización de las inversiones y buscar, además, nuevas fuentes de financiación.

A través de los datos de la encuesta se observa una tendencia clara al descenso en los recursos, ya que, por ejemplo, en el año 1992, las bibliotecas que sufrieron recortes en sus presupuestos generales con respecto al año anterior superaron en número a las que los aumentaron, si bien en el capítulo de adquisiciones todavía sigue habiendo una mayoría con aumento (60% de las bibliotecas que facilitaron datos) y que éste se situó como promedio entre el 20-25%. Si a esto se une el aumento de costos de las publicaciones y su volumen cada día mayor, resulta evidente la dificultad de mantener el nivel de la colección bibliográfica universitaria, si no se logra una estructura económicamente rentable y se obtienen fuentes complementarias.

CONCLUSIONES

1. Del análisis de los datos recogidos puede deducirse que hasta ahora la inversión presupuestaria realizada en las bibliotecas universitarias españolas es importante e incluso en algunos casos supera los porcentajes recomendados por los standards internacionales al uso.

2. Se observa también que un elevado número de bibliotecas universitarias españolas mantiene todavía unas estructuras organizativas que suponen un serio obstáculo tanto para la correcta gestión del presupuesto como para la rentabilización de las inversiones.

3. Los recortes presupuestarios, que ya empiezan a notarse en las bibliotecas universitarias españolas, han dado lugar a una cierta racionalización y control en el gasto plasmado en medidas más o menos generalizadas como la asignación global para publicaciones periódicas y la gestión centralizada de las mismas, lo que podría significar un primer paso hacia una organización más coherente de nuestras bibliotecas.

4. La recesión económica general al afectar a las bibliotecas crea la necesidad de buscar nuevas fórmulas de financiación alternativas o complementarias, tanto internas como externas.

5. En la búsqueda de fuentes de financiación externas para las bibliotecas, tanto del sector público como del privado, las universidades deberán tener en cuenta ciertos factores estratégicos que les permitan verse favorecidas por su participación en el desarrollo de nuevas áreas industriales, «campus tecnológicos», apoyo a compañías de servicios, etc.

6. La búsqueda de fuentes de financiación externa obligará a las bibliotecas a prestar una especial atención al mantenimiento de sus colecciones así como a sus servicios para poder ofrecerlos a cambio de otras prestaciones.

7. Las bibliotecas universitarias cuentan con posibilidades suficientes pa-

ra generar recursos. Ello supone el establecimiento de las normas necesarias para la autofinanciación de ciertos servicios no básicos.

Por último, y precisamente por encontrarnos en una época de recesión económica, parece conveniente recordar aquí el concepto de biblioteca universitaria como inversión, básico en los Standards⁸ elaborados por la Association of College and Research Libraries y la consideración de la biblioteca como la principal inversión acumulativa de capital de las universidades, que proporciona un valor añadido como parte integrante de todo el proceso de enseñanza e investigación.

⁸ *Standards for University Libraries: Evaluation of Performance*. Prepared by ACRL University Libraries Section's University Library Standards Review Committee. 1989.