

# Descentralización y Financiación de la Universidad Pública en Latinoamérica: Algunas propuestas a partir del caso español\*.

Daniel Santín González

Departamento de Economía Aplicada VI (Hacienda Pública y Sistema Fiscal)

Universidad Complutense de Madrid, España

E-Mail: dsantin@ccee.ucm.es

## 1. Introducción

La educación es uno de los servicios donde más activamente intervienen los sectores públicos de los países desarrollados por considerarla esencial para el desarrollo de una vida digna. Gran parte de este apoyo, se debe a la amplia aceptación de la *teoría del capital humano* [Becker, 1964] que considera a la educación no sólo como un bien de consumo sino sobre todo de inversión.

En efecto, tradicionalmente la educación había sido considerada por distintos colectivos como un bien de consumo que permitía al individuo educado obtener un mayor disfrute de actividades como la lectura, la cultura o la reflexión crítica acerca de distintos temas a la hora de tomar decisiones. Además de esta dimensión de la educación, Becker pone de manifiesto a partir de la evidencia empírica, la existencia de una elevada correlación entre el grado de educación académica alcanzado y el nivel de ingresos a lo largo del ciclo vital. De esta forma, en promedio, la educación repercute positivamente en el individuo que la adquiere, dotándole de un mayor nivel de productividad y aumentando, consecuentemente, sus posibilidades de obtener mayores rentas futuras. La educación sería así un bien de inversión y el mecanismo más sólido del que dispone un país de cara a alcanzar de forma sostenida un mayor crecimiento económico y una distribución de los recursos más justa.

Así, la provisión de educación superior por parte del sector público permite además alcanzar distintos objetivos. En primer lugar, la educación superior produce diversos efectos externos como favorecer la estabilidad social y el funcionamiento de los sistemas democráticos y el Estado de Derecho. En segundo lugar la educación permite la reducción de desigualdades vía aumento de ingresos de los individuos más formados.

La tabla 1 muestra como niveles de educación extra suponen un aumento de ingresos de los individuos que la adquieren. Si bien esta observación ratifica la teoría del capital humano, otros autores como Spence (1973) son menos optimistas acerca del papel de la educación. La teoría de la educación como señal o *filtro* argumenta que la educación es únicamente un mecanismo para identificar las habilidades innatas de los individuos en un mercado de trabajo en el que la información, al realizar una contratación, es incompleta.

---

\* Este trabajo fue presentado en el Seminario Internacional sobre Prospectiva y Política Educativa de la Universidad Pedagógica Nacional celebrado el 20 y 21 de agosto de 2002 en Bogotá, Colombia.

**Tabla 1: Rendimientos Económicos Privados de la Educación en España. Porcentaje de Aumento en los Ingresos según Niveles Educativos.**

	Hombres 16-64 años		Hombres 16-40 años	
	1981	1995	1981	1995
Diplomados sobre Est. Medios	17,9	29,8	23	46,5
Licenciados sobre Diplomados	22,4	14,5	28	14,6
Licenciados sobre Est. Medios	44,3	48,7	57,5	67,9
Est. Medios sobre Est. Primarios	22,5	22,5	30,2	17,4

Fuente: Rendimientos estimados a partir de ecuaciones mincerianas de ingresos. Las ecuaciones incluyen sólo las variables educativas y de experiencia, así como la dedicación parcial, como variables explicativas, para muestras de sustentadores principales asalariados. San Segundo (1997).

Por otro lado, la tabla 2 muestra como la tasa de desempleo en un país disminuye no sólo con los años de experiencia del trabajador sino también y de forma más pronunciada con el nivel de estudios del mismo.

**Tabla 2: Desempleo en España según Educación y Experiencia.**

	Experiencia Laboral				
	Total	1 año	3 años	5 años	7 años
Sin Ed. Primaria	20,1	45,5	42,3	35,1	33,1
Ed. Primaria	25,1	58,1	53,5	43,9	40,5
Ed. Secundaria	17,6	38,1	34,9	25,3	15,7
Diplomatura	13,5	44,3	31,3	11,5	11,4
Licenciatura	12,3	47,7	26,8	16,5	9,5

Notas: Individuos activos, de 16 a 64 años, excluyendo ayudas familiares. La experiencia laboral (potencial) se calcula a partir del año de finalización de estudios. San Segundo y Vaquero (1998).

Vista la importancia de la educación la mayoría de los países desarrollados optan por proveer este bien a sus ciudadanos de forma obligatoria y gratuita. Sin embargo una vez superado el nivel educativo obligatorio mínimo la decisión de adquirir educación adicional se deja a la elección de los individuos en función de sus capacidades y preferencias. El problema que se plantea y que será central en esta ponencia es el de debatir en torno a los distintos modelos que tiene una sociedad para financiar esta educación adicional y que cuánta o porcentaje, en el caso de que el individuo no tenga recursos suficientes.

Así, en el punto 2 llevaremos a cabo un análisis económico de la justificación de la intervención pública en la educación superior desde los conceptos de eficiencia y

equidad. El punto 3 estará dedicado a examinar como se ha producido el proceso de descentralización en España desde un sistema fuertemente centralizado. Además, analizaremos el origen de los fondos público-privado y los beneficios y carencias que originan en el sistema. Por último en el punto 4 discutiremos sobre las distintas opciones que existen para la financiación de la educación superior a partir del concepto de *suficiencia* así como los mecanismos que podemos articular para el control y el fomento de la calidad, la eficiencia y la equidad del sistema.

El objetivo final de este trabajo es motivar el debate y la reflexión crítica en torno a la universidad que nos gustaría tener en el futuro en Latinoamérica, considerando para ello las distintas opciones que se plantean desde la teoría y desde la evidencia empírica puesta en práctica por otros países.

## **2. La justificación de la intervención pública en la educación superior.**

¿Hasta que punto está justificada la financiación pública de la educación universitaria?, ¿no sería mejor dejar que el mercado actuara libremente?. Tradicionalmente la justificación de la intervención del sector público en la universidad responde tanto a cuestiones de *eficiencia* como de *equidad*.

### **2.1. Argumentos desde la *eficiencia*.**

#### **Mercados de capitales imperfectos.**

Tal y como afirman Albi et al. (2000), si los mercados de capitales fueran perfectos y no hubiera incertidumbre acerca de los resultados de la educación superior, el mejor mecanismo para eliminar el problema de la financiación sería dejar funcionar libremente el mercado. Los estudiantes podrían solicitar préstamos a las instituciones financieras para costear sus estudios a cuenta de los rendimientos futuros de su inversión en capital humano. Estos préstamos serían posteriormente devueltos cuando el estudiante accediera a un puesto de trabajo. Desde el punto de vista de la teoría del capital humano ésta sería la forma más racional de financiar la educación superior ya que en realidad es considerada como una inversión.

El sistema de financiación sería eficiente. Cada individuo debería escoger aquel nivel de educación para el cual el precio marginal de adquirir educación superior adicional, medido como el coste de oportunidad de la renta que se deja de ganar mientras estudia más el coste de los estudios, iguale al beneficio marginal de la última unidad de educación recibida en términos de la rentabilidad esperada. Se garantizaría el acceso a la educación independientemente de la renta familiar y por tanto el sistema sería equitativo.

Quienes consideran que los recursos que demanda la universidad deben ser cubiertos por los beneficiarios directos o indirectos de estas inversiones, tales como las empresas que ocupan a las personas con educación superior, argumentan que el beneficio de más educación superior es básicamente privado y no resulta distributiva una participación pública mayoritaria en la financiación de la universidad. En esta línea

argumental de las virtudes de la financiación privada, sus defensores señalan que se produciría una mejora en la eficiencia productiva del sistema que propiciaría una reducción en sus necesidades de financiación.

Además, la mayor implicación del estudiante favorecería unos mejores rendimientos académicos y reduciría el tiempo de permanencia en la educación universitaria. Por otro lado, el requerimiento del pago de los servicios educativos haría que los usuarios fueran más exigentes con las instituciones proveedoras que deberían mejorar la calidad de sus servicios y ofrecer elementos diferenciales que hicieran su oferta más atractiva y competitiva para sus potenciales demandantes.

Por esta vía se conseguiría reducir la presión financiera que viene caracterizando a la Enseñanza Superior, dado que al mejorar la eficiencia del sistema, se reducirían las necesidades de recursos y se eliminaría la política regresiva que conlleva financiar con recursos públicos demandas privadas.

Sin embargo en la practica no existe un sistema de créditos que conceda préstamos privados para inversiones intangibles, no embargables y con resultados tan inciertos, ya que muchos estudiantes no finalizan la carrera, pasan largos períodos en paro o deciden abandonar los estudios si no coinciden con sus preferencias. Ahora bien, como afirman Albi et al. (2000), estas imperfecciones no implican que el sector privado no pueda proveer educación superior. El sector público podría convertirse en financiador de estos préstamos o en avalista frente al sector privado. A pesar de las distintas peculiaridades de cada sistema, en algunos países como Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido o Suecia funcionan este tipo de préstamos.

Creemos no obstante que este sistema no es óptimo pues la educación superior no debe depender única y exclusivamente del mercado. Un sistema como el descrito con anterioridad llevaría a que fuera únicamente el mercado laboral el que determinara la cantidad óptima de individuos con educación superior. En el mundo globalizado del siglo XXI debemos aspirar a que el mercado de trabajo se amplíe por encima de las fronteras nacionales. Así, el argumento a favor de que todo individuo capaz, pueda obtener el nivel educativo en la disciplina de su preferencia sin atender a los imperativos del mercado local gana más fuerza, ya que esta formación puede ser demandada en cualquier otro país. Una mayor y mejor información acerca de las oportunidades laborales y los beneficios de cada disciplina atraerán mayor o menor demanda a cada tipo de estudios según los requerimientos del sistema productivo. No debemos renunciar por tanto a una mayor formación de la población de forma extensa ya que ésta repercutirá en el desarrollo de las sociedades democráticas allá donde se demande al trabajador más cualificado.

### **Rentabilidad Social**

Existen también fallos de mercado desde el punto de vista de la oferta. Determinadas titulaciones y áreas del conocimiento no son ofertadas en el mercado por el sector privado simplemente porque no son económicamente rentables. Sin embargo la práctica totalidad de estos estudios si tienen una *rentabilidad social*, si tenemos en cuenta

los beneficios no monetarios que aportan desde el punto de vista del interés científico, ecológico, social o cultural. El sector público puede por tanto proveer una cantidad óptima de estos estudios acorde a la demanda social y científica que no ofertaría en ningún caso el mercado.

Existen también *economías de escala* que justifican la intervención del sector público en determinadas titulaciones que requieren grandes inversiones en capital fijo por parte de la universidad, (bibliotecas, laboratorios, expertos, etc.), que no puede asumir el sector privado, pero si pueden ser suministradas por el estado.

### **Externalidades positivas**

La enseñanza superior genera además distintas *externalidades positivas*. Por un lado, el sistema productivo resulta fortalecido a través de beneficios tales como mayor productividad y crecimiento económico. La sociedad se beneficia de que los individuos con más ingresos serán futuros pagadores de más impuestos. Además la economía disfrutará de efectos positivos como una mayor competitividad, rápida introducción de nuevas tecnologías, etc.

Por otro lado, se generan distintas externalidades de tipo social. La educación superior favorece la cohesión social y la participación y consolidación de los valores democráticos, la reducción de la marginalidad y la delincuencia además de la garantía de una mejor educación de las futuras generaciones que podrán acceder a más recursos.

### **2.2. Argumentos desde la equidad**

Razones de *equidad* también justifican la intervención pública. Los esfuerzos del sector público deben ir dirigidos a garantizar la *igualdad de oportunidades*, de forma que cualquier individuo pueda recibir, ex-ante, tanta educación como cualquier otro, con independencia de características como la renta familiar, la clase social, la raza, el sexo o cualquier otra fuente irracional de diferencias [Barr, 1993]. No es un criterio igualitario puesto que la rentas de los individuos pueden ser distintas como consecuencia, principalmente, del esfuerzo, la suerte, las preferencias individuales u otras diferencias legítimas, pero no por condicionantes de tipo socioeconómico.

Existe un amplio consenso en que la intervención pública en educación superior puede mejorar considerablemente aspectos concretos de la equidad del sistema, tales como la igualdad de oportunidades o la distribución de la renta y riqueza. Ahora bien, parece que la intervención pública a través de subvenciones generalizadas a todos los estudiantes de la Universidad Pública, no es el mejor modo de conseguirlo.

De hecho, parece mucho más adecuado introducir mecanismos que permitan una financiación más selectiva de la educación superior. La educación universitaria supone más costes que los que representa la matrícula. Existen costes de desplazamiento y de manutención que en absoluto son despreciables a la hora de cursar estudios universitarios y que elevan el coste de oportunidad de la alternativa, que sería dejar de estudiar para

trabajar. Pensamos así que las ayudas y becas deberían ser más importantes en cuantía y también en estímulos para todas aquellas personas capaces que realmente lo necesiten y al mismo tiempo no tendría porque financiarse prácticamente en su totalidad a quienes cuentan con medios económicos suficientes, o no aprovechan adecuadamente la financiación que se les da. De esta forma se prestaría mayor atención a los colectivos socio-económicamente más desfavorecidos.

### **3. El Modelo Español de Financiación de la Educación Superior**

En las dos últimas décadas el gasto en educación superior en España ha crecido significativamente, aunque destaca el fuerte crecimiento que se produce en los años 1986-1991, en plena época de expansión económica, de incorporación a la Unión Europea (por entonces Comunidad Económica Europea) y de consolidación de lo que se ha denominado *el Estado del Bienestar*. El Estado del Bienestar hace referencia en un sentido amplio a la garantía de igualdad en el acceso para toda la población a una serie de bienes y servicios públicos considerados básicos tales como sanidad o educación básica. Se trataría así de garantizar un mínimo decente a todos los ciudadanos.

Así, la explicación del aumento en el gasto educativo español en los años 80 podemos encontrarla en el aumento de la oferta educativa, debida a factores como el aumento de la natalidad a finales de los años sesenta y principios de los setenta (el denominado *baby boom*), la ampliación de la enseñanza obligatoria y gratuita hasta los 16 años, la expansión y prácticamente gratuidad de la enseñanza universitaria, la creciente presencia de la mujer en la universidad, la introducción de nuevos estudios tanto en la formación profesional como en el sector universitario, la creación de nuevas universidades, (desde 1987 se han creado 19 universidades públicas y 13 privadas), las crecientes demandas de los individuos de educación ante las nuevas exigencias de las empresas o los retos planteados por la evolución tecnológica.

Por otro lado, a partir del nacimiento de la Constitución Española y la llegada de la democracia se instaura en España el llamado *Estado de las Autonomías* con el objetivo de llevar a cabo una amplia descentralización de los bienes y servicios públicos desde un estado que estaba fuertemente centralizado. Este hecho, junto al ingreso de España en 1986 en la actual Unión Europea, han sido los pilares básicos en la modernización del sector público y la educación españolas.

Las transferencias en materia educativa han sido por tanto elemento clave de la situación actual. Este proceso se origina cuando el País Vasco y Cataluña asumen sus competencias en educación no universitaria en 1980. Posteriormente Galicia y Andalucía lo hacen en 1982, Canarias y la Comunidad Valenciana reciben los traspasos en 1983, Navarra en 1990, Baleares en 1998 y el resto de Comunidades Autónomas reciben las competencias plenas en educación no universitaria entre 1999 y 2001. Además, las competencias en enseñanza universitaria se traspasan, salvo en Navarra, posteriormente, entre 1985 y 1987 para las CC.AA históricas (o de rápido acceso a mayores niveles competenciales). Durante los años 1995 y 1996 tienen lugar las transferencias en materia

universitaria a las Comunidades Autónomas que aún no las habían asumido. Actualmente todo el sistema universitario ha sido transferido a las regiones.

### 3.1. La descentralización del gasto en educación superior

Una vez finalizado el proceso de descentralización en 1999, el estado central sólo llevaba a cabo menos del 3% del gasto universitario mientras que más del 96% lo realizan las regiones y el resto, menos del 1%, las corporaciones locales. Queda así clara la apuesta de España porque sean las distintas regiones las que decidan el nivel de gasto que quieren alcanzar en función de sus prioridades políticas y necesidades sociales.

**Tabla 3: Gasto público en educación superior por niveles de gobierno después de transferencias entre niveles de regiones (1995).**

Países	Niveles de Gobierno		
	Central	Regional	Local
Alemania	7	92	1
Australia	87	13	-
Austria	98	1	0
Canadá	33	67	0
Corea	100	0	-
Dinamarca	87	3	10
España*	3	96	1
Estados Unidos	37	56	7
Francia	91	5	4
Holanda	99	-	1
Hungría	100	-	-
Irlanda	76	-	-
Islandia	100	0	0
Italia	89	10	1
Japón	84	15	1
México	89	11	0
Reino Unido	72	-	28
Rep. Checa	99	-	1
Suecia	31	69	-

\* Dato correspondiente a 1999

Fuente: Education at a glance (1999). OCDE.

La tabla 3 muestra el grado de descentralización de otros países de la OCDE. Observamos claramente dos tendencias bien definidas a la hora de proveer la educación superior. Por un lado, el modelo centralista asigna el gasto en las distintas zonas o regiones del país en función de las estimaciones de lo que los ciudadanos de cada región quieren o necesitan. Normalmente esta información no es conocida por lo que se tiende a una asignación igualitaria de los recursos pero que claramente es ineficiente. Determinadas regiones pueden preferir un mayor o menor esfuerzo en este bien y dedicar más recursos a bienes y servicios igualmente deseables tales como infraestructuras o sanidad, en función de las cantidades iniciales que se posean de los distintos bienes.

Los países con un estado descentralizado consiguen que los ciudadanos estén más cerca de sus gobernantes y les puedan expresar mejor sus preferencias o necesidades que al gobierno central así como fiscalizar mejor la ejecución y el control del gasto público. A pesar de las enormes limitaciones reales que presentan, cierto grado de cumplimiento del modelo de Tiebout permitiría además a los demandantes de educación universitaria, *votar con los pies*, acudiendo a la región que produzca un mejor servicio o que esté más cercana en el grado de provisión del servicio a sus preferencias.

Sin embargo tal y como señala Santín (2001) a pesar de las virtudes de la descentralización hay que señalar que el mayor o menor esfuerzo inversor de una región puede repercutir, a medio y largo plazo, en el crecimiento económico de estas regiones, el bienestar de sus ciudadanos y la calidad de su sistema educativo. Así, debe resaltarse que grandes desigualdades en cuanto a gasto educativo, además de las diferencias existentes a priori antes de la imposición del modelo, acentuarán en el tiempo las diferencias en necesidad de financiación. De mantener esta tendencia podemos esperar que las diferencias en cuanto a igualdad de oportunidades y calidad de la educación en las distintas regiones aumentará a medio plazo pudiendo llegar a no ser tolerables desde el punto de vista de la equidad.

De esta forma, en un sistema de provisión del gasto totalmente descentralizado se corre el peligro de que se constituyan regiones de “primera” y de “segunda” a la hora de producir el servicio público educativo. Se generarían por tanto, a medio y largo plazo, una mayor desigualdad económica entre las regiones que cada vez será más difícil corregir. Desde un punto de vista normativo, el sector público debe utilizar la educación como uno de los mecanismos más poderosos a su disposición para reducir desigualdades y ser por tanto garante de este objetivo.

Estamos por tanto ante un problema de equidad vertical, ya que regiones con distinto grado de necesidad deberían ser tratadas de forma distinta. Para corregir esta desigualdad la solución por el lado del gasto público parece la más adecuada. Su implementación práctica podría ser llevada a cabo a través de una redefinición y garantía de cumplimiento de “mínimos decentes exigibles a todas las regiones”, amplios y generosos sistemas de becas que permitan la movilidad de los alumnos en las regiones más deprimidas y una evaluación permanente del sistema educativo capaz de detectar, localizar y comparar las necesidades de financiación. Se propone además la creación de un fondo de compensación gestionado por la Administración Central que permita una mayor financiación relativa de las regiones más necesitadas.

Lo que aquí se propone no debe chocar con el proceso de descentralización de las competencias educativas y la autonomía de cada región a la hora de gestionarlas. Una vez cumplidos determinados requisitos mínimos que garanticen la igualdad de oportunidades, serán los ciudadanos de cada región los que deberán elegir el grado de provisión educativa que desean para cada nivel de enseñanza en función de sus preferencias. Asimismo, las propias regiones deberían ser capaces de articular mecanismos tendentes a la igualación de oportunidades intrarregionales. Para este fin, parece lógico descentralizar determinadas competencias, si bien sobre todo en educación preescolar y primaria, hacia

las Corporaciones Locales, con el fin de conocer de primera mano las necesidades de los centros educativos, evaluar su gestión y la eficiencia con la que actúan, generar mecanismos de incentivos, e incluso actuar directamente sobre aquellos alumnos con “alto riesgo de fracaso escolar”, debido a sus especiales características socioeconómicas, a través de profesores de apoyo y un seguimiento más personalizado.

Vemos por tanto como ambos modelos presentan ventajas e inconvenientes. En el caso de la educación superior un modelo descentralizado que mantenga a la administración central como garante del cumplimiento de determinados mínimos parece una opción interesante de mantener los criterios de equidad sin renunciar a los beneficios que ofrece la descentralización.

### **3.2. El origen de los recursos financieros en la educación superior.**

Diversos trabajos aportan sugerencias acerca de cuál debe ser la tendencia futura de los modelos de financiación. Un análisis de estas aportaciones muestra que existen importantes coincidencias entre los autores: un aumento de la financiación privada, diversificación de las fuentes de financiación, incorporación de financiación ligada a objetivos y contratos programa o un nuevo sistema de ayudas a los estudiantes que incorpore los préstamos como medio de financiación, son las recetas, entre otras, a administrar al problema de la financiación.

En España, anteriormente era la Administración Central la que financiaba a las universidades públicas mediante una subvención. La cuantía de esta subvención era el resultado de las negociaciones entre la administración y las distintas universidades públicas, de tal modo que aquellas que tuvieran mayor capacidad de negociación obtenían mayores recursos, lo que se tradujo en la creación, que aún persiste en nuestros días, de importantes desequilibrios presupuestarios entre las distintas universidades públicas.

Actualmente las universidades disponen básicamente de dos tipos de recursos para financiar su actividad: las transferencias de la administración y los precios y tasas públicas abonados por los estudiantes. Las transferencias públicas se componen habitualmente de dos partidas principales, las transferencias corrientes y las transferencias de capital. Por un lado las transferencias corrientes están compuestas fundamentalmente por una subvención nominativa anual que se calcula en función del número de alumnos matriculados, titulaciones y fundamentalmente en función del número y sueldo de los profesores. Además, como señala Egea (2002) las transferencias corrientes incluyen fondos para la compensación de exenciones, por ejemplo alumnos becados, y otras subvenciones genéricas para el funcionamiento general de la universidad. Junto a estos recursos principales podemos encontrar otros fondos públicos y privados como las donaciones, ingresos por venta de servicios en el mercado, etc.

En la tabla 4 podemos observar como se reparten los fondos en educación superior en distintos países. De nuevo claramente se observan dos tendencias claras. Por un lado un conjunto de países formado entre otros por Alemania, Austria, Dinamarca,

Francia, Holanda o Suecia obtienen más de un 80% de los recursos necesarios para el funcionamiento de la universidad del sector público. Un segundo modelo sería el que representan Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón o el Reino Unido países donde el origen de los fondos privados gana una mayor importancia respecto al grupo anterior. Podemos identificar estos modelos con la mayor o menor orientación al mercado que señalábamos con anterioridad.

**Tabla 4: Distribución entre el sector público y privado de los fondos en educación superior después de transferencias y estructura del gasto público. (1995).**

Países	% del Gasto Público			
	S. Público	G. Corriente	G. Capital	S. Privado
Alemania	92	89	11	8
Australia	65	92	8	35
Austria	98	84	16	2
Canadá	61	94	6	39
Corea	16	72	28	84
Dinamarca	99	83	17	1
España	76	80	20	24
Estados Unidos	48	93	7	52
Francia	84	88	12	16
Holanda	88	93	7	12
Hungría	80	92	8	20
Irlanda	70	92	8	30
Islandia	93	96	4	7
Italia	84	79	21	16
Japón	43	79	21	57
México	77	88	12	23
Reino Unido	72	94	6	28
Rep. Checa	70	89	11	30
Suecia	94	-	-	6

Fuente: Education at a glance, OCDE database (1999).

Los modelos universitarios con una mayor cantidad de recursos de origen privado están más orientados a las exigencias del mercado y sus planes de estudios y oferta educativa están en continuo proceso de adaptación. Sin embargo los modelos financiados en su mayor parte por fondos públicos son más rígidos en cuanto a su adaptación a la oferta de plazas por disciplinas. En la tabla 5 observamos como en el caso español, de tradicional financiación pública aunque tendente cada vez más a la obtención de recursos de origen privado, el cambio en los últimos años en el porcentaje de alumnos por disciplina permanece casi imperturbable. Sólo se observa un leve cambio en la demanda en las carreras técnicas, al alza, y en los estudios de ciencias sociales y jurídicas a la baja. Sin embargo la evolución del mercado de trabajo demanda actualmente una mayor cantidad de trabajadores y de profesionales relacionados con las nuevas tecnologías.

Actualmente en España, un importante número de titulados superiores puede, en el transcurso de su edad laboral, no realizar actividad laboral alguna que específicamente demande de los conocimientos que la referida acreditación les reconoce. Esta situación,

se produce con más frecuencia cuanto más generalizado esté el acceso a la enseñanza superior. Desde un punto de vista pesimista esta situación implica en estrictos términos económicos una ineficaz inversión de recursos en actividades que productivamente no van a poder ser utilizadas y, a la vez, desde el plano social propicia una injusta asignación de recursos públicos dado el despilfarro que conlleva.

Sin embargo, como ya hemos apuntado a lo largo de este trabajo, la ampliación de las fronteras nacionales y los mercados debe contribuir a reducir este impacto negativo. Además, tal y como vimos en las tablas 1 y 2 la educación superior se traduce en menores tasas de desempleo y en mayores rentas salariales que las personas perciben en el transcurso de su vida laboral. Por tanto, una Universidad que de cobertura a todos los ciudadanos que demanden esta educación no genera ineficacia asignativa o despilfarro de recursos. La universidad es, además de una institución para adquirir formación, una herramienta que prepara al individuo para una continua y exigente adaptación a la cada vez más rápida evolución del conocimiento en las sociedades desarrolladas. Reducir el esfuerzo inversor en educación e investigación implica, para cualquier país, perder una gran oportunidad de liderar el desarrollo económico y social con unos cimientos estables en el tiempo.

A pesar de esta realidad, la universidad no debe vivir completamente de espaldas al devenir del mercado laboral y debería por tanto analizarlo como una dimensión más a la hora de evolucionar en cuanto a los estudios y plazas ofertadas.

**Tabla 5: Evolución del porcentaje de alumnos matriculados clasificados por ramas de enseñanza en las universidades españolas.**

Ramas	Año académico					
	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01
Humanidades	9,61	10,09	10,56	11,06	11,36	10,88
CC. Sociales y Jurídicas	52,77	51,83	50,62	49,44	48,45	47,87
Ciencias Experimentales	8,42	8,36	8,48	8,57	8,90	8,22
Ciencias de la Salud	7,23	7,15	7,27	7,18	7,36	7,67
Técnicas	21,97	22,57	23,07	23,76	23,92	25,37
<b>TODAS LAS RAMAS</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio de Educación Cultura y Deportes 2002.

Los distintos objetivos que podemos alcanzar con mayor o menor financiación pública nos lleva a indagar acerca de los objetivos generales de la universidad. Existe un amplio acuerdo entre los colectivos que componen el mundo educativo en que la universidad tiene básicamente dos objetivos. Por un lado un objetivo de formación de los alumnos que incentive su pensamiento crítico y que les capacite para desempeñar una profesión en los puestos directivos de la sociedad. Por otro lado la universidad debe estar dedicada a la investigación básica para el avance del conocimiento humano en las

distintas disciplinas. Mucha de esta investigación tiene un beneficio social que no se puede vender en el mercado.

Así, pensamos que ambos objetivos deben ser abordados y evaluados de alguna forma por las universidades. Los futuros alumnos deberían tener información sobre los indicadores de resultados y calidad de la universidad en la que cursarán los estudios, de forma que se valoren tanto la calidad docente como la investigación. Una universidad muy orientada al mercado laboral perderá el espíritu crítico e innovador con el riesgo de convertirse en una extensión de la enseñanza secundaria. Por otro lado, una universidad que descuide la adaptación de su docencia y sus planes de estudios a la realidad social perderá alumnos ya que verán dificultado su posterior ingreso en el mercado de trabajo.

#### **4. Modelos teóricos de financiación de la universidad: Algunas alternativas para Latinoamérica.**

##### **4.1. Modelos de financiación y organización de la universidad**

Existen diversas opciones a la hora de elegir un modelo de financiación para las Universidades Latinoamericanas. Este depende básicamente del propio modelo de organización que adopten. Tal y como señala Bricall (2000) podemos identificar claramente tres tipos de modelos: burocrático, de mercado y colegiado, cada uno cuenta con determinadas ventajas e inconvenientes que brevemente repasamos a continuación.

##### **MODELO BUROCRÁTICO**

En el modelo burocrático, propio de los países más centralizados, las decisiones de financiación en el ámbito universitario recaen en la Administración Pública Central. Este modelo que otorga escasa autonomía a las universidades ha sido el que ha predominado en los países del sur de Europa. Influida por el período napoleónico, la universidad era considerada como un instrumento para la formación de burócratas y funcionarios de la administración del estado.

Las principales características de este modelo son que la Administración Central asume la responsabilidad de financiar, gestionar y controlar el funcionamiento y el gasto de la universidad. El personal pertenece al cuerpo de funcionarios públicos y su proceso de selección está fuertemente reglamentado, es por ello muy poco flexible a las necesidades o la evolución social. La administración expide y garantiza a través de la universidad la validez académica de los títulos otorgados que se supone identifica y avala unos estándares de los conocimientos que adquiere el alumno.

##### **MODELO COLEGIADO O MIXTO**

El modelo colegiado o mixto, se caracteriza porque son las propias instituciones académicas quienes adoptan las decisiones en régimen de autogobierno y con una amplia autonomía y por tanto independiente de la Administración Pública. Se financian fundamentalmente, aunque no totalmente, vía presupuestos públicos pero su gestión

queda en manos de la propia universidad que a de buscar otras fuentes de recursos o negociar complementos en base a objetivos de calidad. Estos sistemas son característicos de los países centroeuropeos.

En este modelo el gobierno de la universidad corresponde a autoridades académicas. Además es la propia universidad la que decide el contenido de sus programas de enseñanza y garantiza la validez de sus títulos negociando con distintos organismos la validez de los mismos. Sistema de contratación libre con criterios propios de carácter académico.

## MODELO DE MERCADO

En el modelo de mercado la intervención de los poderes públicos es muy limitada y las universidades tienden a financiarse mediante la venta de sus bienes y servicios en el mercado. Este es el modelo típico de las universidades privadas dependientes de empresas, fundaciones, iglesia o particulares. Los países que más han optado por este modelo son los anglosajones y muchos países latinoamericanos donde la universidad pública no cubría satisfactoriamente toda la demanda.

Sus principales características son su financiación privada, si bien ésta puede tener o no carácter lucrativo y su gestión por un consejo de administración. Cada universidad avala el prestigio de sus títulos mediante acuerdos con otras instituciones. La universidad trata así de vender las virtudes de este título en el mercado. Contratación libre a partir de la opinión de expertos universitarios y no universitarios. Gran flexibilidad de adaptación a los cambios del entorno social y científico.

**Tabla 6: Espacio de posibilidades para el gobierno de las universidades**

	<b>Burocrático</b>	<b>Colegiado</b>	<b>Mercado</b>
Financiación	Sólo Pública	Pública o privada no lucrativa	Privada
Directivos	Nombrados	Electos	Contratados
Programas de Enseñanza	Los determina el Estado	Los determina la universidad	Los determina la demanda
Títulos Académicos	Los garantiza el Estado	Los garantiza la Universidad	Sistemas de acreditación
Profesorado	Funcionario	Contrato Académico (tenure)	Contrato Laboral
Estatuto Jurídico	Organismo de la AA.PP	Corporación Independiente	Empresa privada
Modelo de Gestión	Jerárquica	Democrática participativa	Privada
Organización	Rígida con orientación profesional	Rígida con orientación disciplinar	Flexible
Control de Calidad	Agencia Interna	Agencia Externa	Lo determina la demanda y el mercado laboral
Objetivos principales	Beneficio Social	Objetivos sociales: Paga estado Beneficio económico y prestigio	Beneficio Económico

Fuente: Bricall (2000) y elaboración propia

La tabla 6 muestra un resumen de las principales características que posee cada una de las posibilidades para el gobierno de las universidades. Cabe destacar en cuanto a los objetivos de las universidades de mercado que éstos pueden variar si el financiador es

una fundación o una entidad religiosa que tratará de obtener además de beneficio económico otros beneficios vinculados a los intereses de la organización.

## **4.2. Suficiencia, Calidad y Contratos-Programa.**

A continuación pasaremos revista a tres conceptos clave en el futuro de la financiación de las universidades públicas.

### **4.2.1. Suficiencia**

¿Cuál es el nivel de recursos que debe invertirse para obtener una universidad de calidad?. Esta es la pregunta que define el problema de la suficiencia de recursos para producir el bien de educación superior. Los objetivos macroeconómicos de equilibrio presupuestario, crecimiento económico y contención de precios de la última década han llevado a los economistas a interesarse detalladamente por la gestión del gasto público y replantearse el modelo de financiación universitaria sin renunciar a la calidad del servicio. La exigencia de la eficiencia económica del sistema, es decir, la obtención de los mejores resultados con los recursos dados, se plantea en los últimos tiempos como la piedra angular en todas las partidas de gasto público como mecanismo sustentador del estado del bienestar. Se trataría por tanto de evitar el “despilfarro” de recursos económicos.

Definir qué entendemos por *suficiencia*, en nuestro caso suficiencia de recursos en educación universitaria, no es una tarea fácil debido a la naturaleza relativa y subjetiva del propio concepto. Es un concepto relativo, ya que tiene que ser medido en comparación con otras entidades que lleven a cabo la misma actividad en un determinado ámbito, que normalmente es un espacio geográfico, o respecto a una definición normativa, generalmente lo que conocemos como *mínimo decente*. Y es, por otro lado, un concepto en cierta medida subjetivo, ya que existen multitud de indicadores que en mayor o menor medida recogerían determinados aspectos de la idea que subyace en el propio concepto<sup>1</sup>. Esta subjetividad supone que aunar acuerdos en torno a un único indicador que sea aceptado por todos los colectivos implicados en el mundo educativo parece una tarea casi imposible.

Por otro lado, la suficiencia de recursos en la universidad, no sólo debe atender a las necesidades derivadas de la extensión del sistema, sino que además, debe perseguir satisfacer unos niveles adecuados de Calidad que hagan atractivos, individual y socialmente, los resultados esperados del servicio educativo y que al mismo tiempo potencien el prestigio y el crecimiento de la excelencia de la universidad tanto a nivel nacional como internacional.

---

<sup>1</sup> ¿Qué indicadores miden la suficiencia de recursos?. Podemos apuntar infinidad de indicadores y todos ellos medirían únicamente aspectos parciales de esta dimensión: Los salarios de los profesores y el personal de administración, el mantenimiento y renovación de equipos informáticos o de la biblioteca, fondos para asistencia del profesorado a congresos para exposición de resultados de investigación, un determinado nivel de satisfacción del alumno...

En cuanto a la educación superior las cifras muestran para el marco de referencia internacional unos guarismos muy heterogéneos en lo concerniente a la cantidad de recursos que se vienen aplicando por los distintos países para satisfacer la demanda de este nivel educativo, (Anexo 1). En esta tabla comparamos las cifras de los países de latinoamérica junto a la de algunos países europeos. Una de las diferencias más significativas entre ambos grupos de países reside en el número de alumnos universitarios por cada cien mil habitantes que en general es más elevado en el contexto europeo. En general una de las mayores necesidades de las economías latinoamericanas sería la extensión del sistema en sus países. Sobre este punto volveremos en el punto 4.3.

#### **4.2.2. Calidad.**

La evaluación de la calidad de la educación universitaria se ha convertido no sólo en una de las mayores prioridades sino también en una exigencia tanto para las propias universidades como para los gobiernos y las administraciones públicas. A juicio de los distintos actores del marco educativo, el inequívoco interés de los gobiernos en la exigencia de un sistema de evaluación institucional es una clara expresión de la creciente atención a la dimensión extrínseca de la calidad. Cada vez más, las sociedades modernas desean conocer las actividades que desarrollan sus universidades públicas. A través de la evaluación institucional es posible satisfacer dicha demanda.

Junto a esta razón pueden señalarse otros factores que justifican la necesidad de desarrollar procesos de evaluación:

- La evolución al alza de los costes del servicio como consecuencia del aumento en el número de personas que realizan estudios universitarios. Las restricciones económicas fuerzan a una mayor eficiencia y control del gasto.
- La internacionalización de la producción y de la formación superior reclama niveles de calidad contrastables.
- Todo usuario / cliente tiene derecho a conocer datos y especificaciones acerca de la calidad ofrecida por la institución en la que ingresa y desarrolla su formación.
- Las universidades, como todo servicio público, han de ofrecer evidencia a la sociedad de la calidad de su acción y gestión.

El modelo de evaluación a de contribuir a asegurar la calidad de la universidad y debe ser coherente con las características de un sistema universitario público cuya orientación debe definirse entre dos posiciones inicialmente contrapuestas:

- Si el objetivo es *asegurar la igualdad en el tratamiento de las instituciones*, se optaría por un sistema de financiación basado en las necesidades que persiga obtener una calidad equivalente en los programas. En consecuencia, deberían establecerse sistemas que garanticen la calidad como forma de lograr que ningún programa está por debajo de los estándares mínimos requeridos.
- Por el contrario, *si se admite la variabilidad de calidad en las diferentes instituciones y programas*, se estimularía la diferenciación (competitividad) y se

aplicaría una financiación selectiva. En consecuencia, podrían darse juicios comparativos sobre la calidad de programas e instituciones.

Para situarnos entre estas dos opciones deberemos tener en cuenta aspectos como: nivel de desarrollo del sistema universitario, estructura del sistema, marco jurídico de las relaciones universidad-gobierno, estructura-consolidación de los recursos humanos, modelo de financiación, cultura de evaluación en el propio contexto universitario y en el contexto social del país.

Dentro de este panorama, el sistema universitario español tiene un carácter mixto que conjuga elementos de ambos modelos. Por una parte, persigue asegurar que todos los programas tengan una calidad suficiente. Y por otra, a través de la diversidad, pretende incrementar la calidad del conjunto de las instituciones y programas universitarios.

En cuanto a la promoción real de la calidad en España, el II Plan de la Calidad de las Universidades establecido por Real Decreto 408/2001 el 20 de abril 2001 tendrá una vigencia de seis años. Su voluntad explícita es la de fomentar la implantación de sistemas de calidad en la institución universitaria que aseguren la mejora continua de la oferta universitaria, y pone su énfasis en la transparencia y la información al ciudadano. Se busca además llegar a un sistema de evaluación homogéneo con los países europeos de tal forma que se abra una vía hacia la acreditación de las titulaciones.

Su implementación requiere promover la participación de las regiones en el desarrollo de la gestión del Plan propiciando la creación de entidades autonómicas dedicadas a tal fin, con el objeto de crear una red de Agencias de la Calidad Universitaria coordinadas por el Consejo de Universidades.

#### **4.2.3. El Contrato-Programa.**

En cuanto a como garantizar la suficiencia de la financiación universitaria así como la calidad del sistema, en España después del proceso descentralizador ha cobrado fuerza en algunas de las Comunidades Autónomas la figura del contrato-programa. La financiación realizada a través del mecanismo de los contratos-programa consiste en vincular parte de los fondos recibidos por el sector público al cumplimiento de unos objetivos de carácter específico por parte de las propias instituciones universitarias. El fin de estos fondos “extra” a los necesarios para el funcionamiento de la universidad, es la búsqueda de la excelencia y la calidad del servicio con el consiguiente establecimiento de una cierta competitividad entre los centros, lo que incentiva la eficiencia del sistema a través de la buena gestión de los recursos y la atracción de los mejores alumnos. La publicidad de estos indicadores es por tanto clave para el buen funcionamiento del sistema.

Tal y como señalan Pérez et al. (2002) “este modelo de financiación universitaria, en un sistema descentralizado como el español, permite a las distintas regiones fijar sus prioridades e incentivar el logro de sus objetivos”. Entre los objetivos de los distintos gobiernos regionales se encuentran el impulso a la investigación básica y aplicada, la movilidad de estudiantes y profesores, el desarrollo de programas curriculares conjuntos

y los programas de innovación educativa, programas de servicios a la sociedad como la educación a desempleados o a mayores, doctorados de calidad o innovación de métodos docentes.

Las Comunidades Autónomas de Cataluña, Canarias, Madrid, Murcia o la Comunidad Valenciana han sido algunas de las regiones españolas pioneras en poner en marcha estos innovadores sistemas de financiación.

La Comunidad Autónoma Valenciana ha puesto en marcha un sistema de financiación en el que sin duda su característica más interesante y novedosa es la de promover la calidad ligando el 10% de la financiación que reciben las universidades de esta región a distintos objetivos.

Así, durante el ejercicio 2000 se emplearon 25 indicadores para evaluar, docencia, investigación, estudios de postgrado, empleo, gestión, cultura y deporte. Veamos alguno de ellos en las principales áreas:

**DOCENCIA:** Tasa de rendimiento de alumnos y egresados, tasa de abandonos, tasa de admisiones en 1ª o 2ª preferencia, índice de satisfacción de los alumnos con la docencia recibida, índice de alumnos con diploma acreditativo en idiomas o informática...

**INVESTIGACIÓN:** Índice de publicación de resultados, índice de sexenios, índice de fondos bibliográficos, número de tesis leídas en un año por profesor doctor a tiempo completo...

**POSTGRADO:** Índice de matrícula de enseñanza no reglada.

**EMPLEO:** Tasa de alumnos que realizan prácticas en empresas.

Para el año 2001 se introdujeron además: número de créditos matriculados en cursos de doctorado en relación con el número de licenciados, número de profesores que hacen estancias oficiales en otras universidades y número de alumnos de tercer ciclo que obtienen el doctorado en relación con el total de alumnos de tercer ciclo.

**Tabla 7: Financiación ligada a objetivos obtenida por las universidades valencianas.**

	<b>SUB. LIGADA OBJETIVOS (importe total ejercicio 2000)</b>	<b>Máximo Subvención ligada a objetivos</b>	<b>%Obtenido</b>
U. Valencia	6.643.475	11.758.076	56,50
U. Politécnica de Valencia	5.121.214	9.897.436	51,74
U. Alicante	2.472.844	6.419.278	38,52
U. Jaime I	1.358.293	2.742.685	49,52
U. Miguel Hernández	683.769	1.885.890	36,26

Fuente: Jornadas sobre Financiación y Gestión de las Universidades Públicas Españolas, 2001

La tabla 7 muestra la financiación recibida por cada universidad en función de los objetivos cumplidos y la financiación máxima que hubieran obtenido en caso de haber

cumplido al 100% todos los objetivos propuestos. Así, la universidad puede año tras año evaluar sus resultados y detectar los puntos fuertes y débiles que tiene reforzando aquellas áreas con los mejores resultados e incentivando el esfuerzo en progresar en los objetivos con peores resultados.

Existen dificultades implícitas en este sistema, ya que deben elegirse con cuidado tanto los indicadores como las cuantías de los objetivos que además no son fácilmente evaluables. En cualquier caso vincular financiación a objetivos es una buena política de cara a introducir eficiencia y calidad en las universidades.

Debe quedar muy claro que en ningún caso este tipo de contrato-programa supone la privatización del sistema universitario público. Muy al contrario uno de los objetivos perseguidos es que el contribuyente-pagador de impuestos perciba que los recursos que el estado recauda son utilizados eficientemente y no son despilfarrados. Para ello el estado, a través de las universidades, debe rendir cuentas de la gestión que ha realizado de los fondos públicos. La ineficiencia técnica y los presupuestos incrementalistas no responden en absoluto a las exigencias del estado del bienestar que necesita llegar a todos los individuos más necesitados con un servicio de calidad sin malgastar ningún recurso.

Seguir abundando en el continuismo y en la no introducción desde el sector público de mejores mecanismos de gestión no sólo mediante más recursos sino también gastados de forma más eficiente implicará un servicio de menor calidad, menor cantidad de ayuda en becas para alumnos procedentes de niveles socioeconómicos bajos o menos desplazamientos del profesorado para mejorar su cualificación.

### **4.3. La Educación como Motor para el Crecimiento Económico en Latinoamérica.**

Fijándonos en la realidad latinoamericana debemos apuntar, en primer lugar, que la educación superior representa la cúspide del sistema educativo de un país, cúspide a la que tan sólo llegarán los alumnos que puedan superar la educación básica y secundaria. Tal y como señala Hanushek (1986), la educación es un proceso acumulativo en el sentido de que el nivel de conocimientos que un alumno es capaz de adquirir está en buena medida condicionado por lo aprendido en etapas de formación anteriores.

Por tanto el éxito de la educación superior está en buena medida condicionado por objetivos como la extensión de las enseñanzas primaria y secundaria a toda la población, especialmente a los colectivos más desfavorecidos económicamente. Una vez logrado el objetivo de escolarización universal, es necesario un aumento de la calidad de la formación recibida.

Así, en todos los países del mundo, las matemáticas y las ciencias son consideradas una parte importante del currículo escolar y se consideran materias fundamentales para la educación de los alumnos. Esto es así porque ambas materias son un pilar básico para la futura integración del individuo en el mercado de trabajo y le preparan para afrontar con éxito el reto tecnológico y científico actual.

En consecuencia, hay un interés creciente por los proyectos de evaluación internacional del rendimiento en Matemáticas y Ciencias, a los que cada vez se adhieren más países. Algunas de las organizaciones que recogen información educativa son la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), Unión Europea, NCES (National Center for Educational Research), Australian Council for Educational Research (ACER , Consejo Australiano de Investigación Educativa), el Netherlands National Institute for Educational Measurement (CITO, Instituto Nacional Holandés de Evaluación Educativa), el Service de Pédagogie Expérimentale de l'Université de Liège (SPE, Servicio de Pedagogía Experimental de la Universidad de Lieja), etc.

Una de estas organizaciones es la IEA (The International Association for the Evaluation of Educational Achievement) de la que actualmente son miembros 58 países. Desde su fundación en 1959, la IEA ha desempeñado una única labor de especialización en la investigación comparativa internacional de la producción educativa en las etapas no universitarias. En sus más de 20 investigaciones de resultados escolares la IEA ha evaluado sobre todo materias básicas del currículo escolar como son las matemáticas y las ciencias a través de los IMSS (International Mathematics and Science Studies) y la comprensión lectora a través del PIRLS (Progress in International Reading Literacy Studies), siempre con datos internacionales de corte transversal.

Durante el curso 94-95 tuvo lugar la aplicación por parte de la IEA de la primera oleada del TIMSS (The Third International Mathematics and Sciences Study). El TIMSS es hasta la fecha el estudio de evaluación de Matemáticas y Ciencias más extenso en recopilación de datos. En esta primera oleada del TIMSS han participado en total más de 500.000 alumnos de tres niveles no universitarios (4º, 8º y 12º nivel, que se corresponden respectivamente con las edades de 10, 13 y 17 años), de 15.000 escuelas en más de 40 países de todo el mundo y en más de 30 idiomas, siendo así la evaluación internacional con mayor número de países llevada a cabo hasta esa fecha. Además de la evaluación en matemáticas y ciencias se llevó a cabo una enorme recolección de información tanto personal como de los métodos educativos referente a los alumnos, profesores y directores de las escuelas. Para más información de este estudio puede acudir a González et al. (1997).

El objetivo del estudio es conocer el nivel de rendimiento de los alumnos en la educación no universitaria, comparar los resultados entre países y tratar de explicar las diferencias observadas en función de las distintas características de los sistemas educativos. Por otro lado, se pretende dar a los encargados de asignar los fondos educativos una base científicamente sólida en torno a como funciona el proceso educativo para la toma de decisiones óptimas.

**Tabla 8: Resultados medios en matemáticas y ciencias en 8° nivel (13 años) por país participante en el TIMSS de 1995.**

Ranking	Países	Matemáticas	Ranking	Países	Ciencias
1	Singapur	643 (4,9)	1	Singapur	607 (5,5)
2	Corea del Sur	607 (2,4)	2	Rep. Checa	574 (4,3)
3	Japón	605 (1,9)	3	Japón	571 (1,6)
4	Hong Kong	588 (6,5)	4	Bulgaria	565 (5,3)
5	Bélgica (Fl)	565 (5,7)	5	Corea del Sur	565 (1,9)
6	Rep. Checa	564 (4,9)	6	Holanda	560 (5,0)
7	Eslovaquia	547 (3,3)	7	Eslovenia	560 (2,5)
8	Suiza	545 (2,8)	8	Austria	558 (3,7)
9	Holanda	541 (6,7)	9	Hungría	554 (2,8)
10	Eslovenia	541 (3,1)	10	Inglaterra	552 (3,3)
11	Bulgaria	540 (6,3)	11	Bélgica (Fl)	550 (4,2)
12	Austria	539 (3,0)	12	Australia	545 (3,9)
13	Francia	538 (2,9)	13	Eslovaquia	544 (3,2)
14	Hungría	537 (3,2)	14	Irlanda	538 (4,5)
15	Rusia	535 (5,3)	15	Rusia	538 (4,0)
16	Australia	530 (4,0)	16	Suecia	535 (3,0)
17	Irlanda	527 (5,1)	17	EE.UU	534 (4,7)
18	Canadá	527 (2,4)	18	Alemania	531 (4,8)
19	Bélgica (Fr)	526 (3,4)	19	Canadá	531 (2,6)
20	Israel	522 (6,2)	20	Noruega	527 (1,9)
21	Tailandia	522 (5,7)	21	N. Zelanda	525 (4,4)
22	Suecia	519 (3,0)	22	Tailandia	525 (3,7)
23	Alemania	509 (4,5)	23	Israel	524 (5,7)
24	N. Zelanda	508 (4,8)	24	Hong Kong	522 (4,7)
25	Inglaterra	506 (2,6)	25	Suiza	522 (2,5)
26	Noruega	503 (2,2)	26	Escocia	517 (5,1)
27	Dinamarca	502 (2,8)	27	España	517 (1,7)
28	EE.UU	500 (4,6)	28	Francia	498 (2,5)
29	Escocia	498 (5,5)	29	Grecia	497 (2,2)
30	Letonia	493 (3,1)	30	Islandia	494 (4,0)
31	Islandia	487 (4,5)	31	Rumania	486 (4,7)
32	España	487 (2,0)	32	Letonia	485 (2,7)
33	Grecia	484 (3,1)	33	Portugal	480 (2,3)
34	Rumania	482 (4,0)	34	Dinamarca	478 (3,1)
35	Lituania	477 (3,5)	35	Lituania	476 (3,4)
36	Chipre	474 (1,9)	36	Bélgica (Fr)	471 (2,8)
37	Portugal	454 (2,5)	37	Irán	470 (2,4)
38	Irán	428 (2,2)	38	Chipre	463 (1,9)
39	Kuwait	392 (2,5)	39	Kuwait	430 (3,7)
40	<b>Colombia</b>	385 (3,4)	40	<b>Colombia</b>	411 (4,1)
41	Sudáfrica	354 (4,4)	41	Sudáfrica	326 (6,6)

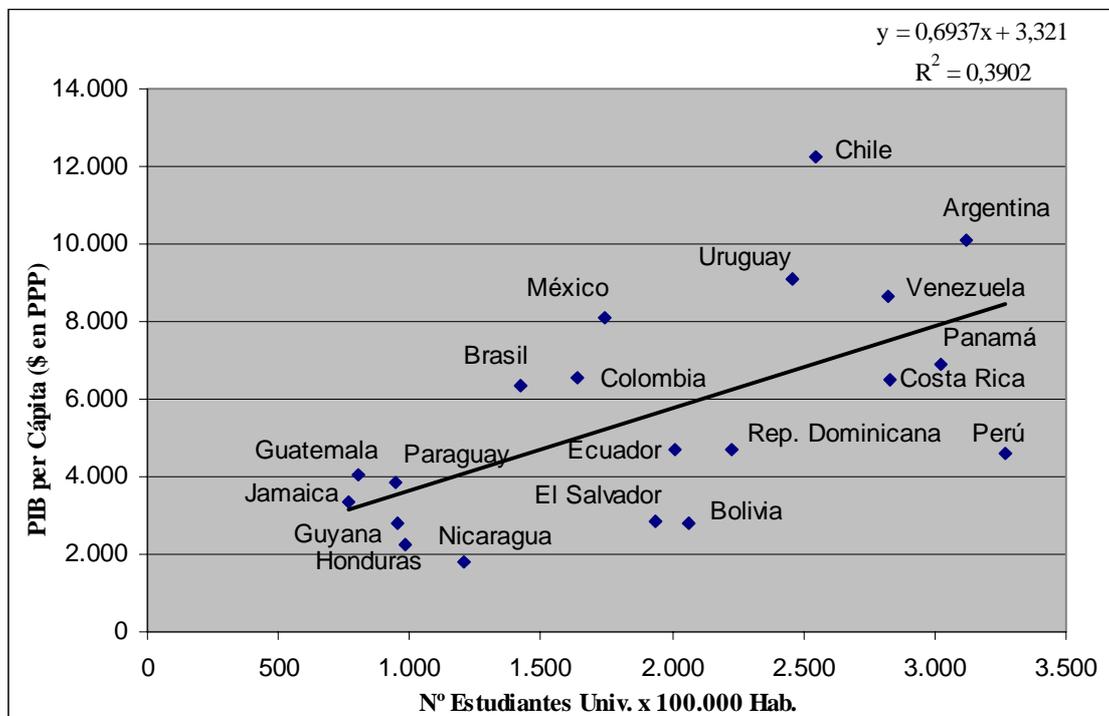
Fuente: TIMSS (1997). Entre paréntesis figura la desviación estándar.

La tabla 8 muestra los resultados en las pruebas de matemáticas y ciencias a los 13 años en los 41 países evaluados. Como vemos Colombia se encuentra en la penúltima posición sólo por delante de Sudáfrica lo que nos muestra que todavía queda un gran esfuerzo por hacer en la educación no universitaria de cara a fortalecer los conocimientos de los futuros alumnos universitarios. Dar la espalda a estos resultados a la hora de reformar la educación del país sería un grave error ya que el acceso a la educación básica pública de calidad y gratuita con el objetivo de conseguir la igualdad de oportunidades debe ser uno de los objetivos prioritarios de toda reforma.

En cuanto a las posiciones de otros países latinoamericanos en diversos estudios de rendimiento internacional, los resultados son igualmente desalentadores. En la oleada del TIMSS de 1999 Chile quedó, tanto en la prueba de matemáticas como en la de ciencias, en la posición 35 sobre 38 países evaluados, superando únicamente a Filipinas, Marruecos y Sudáfrica. Igualmente el estudio PISA (Evaluación Internacional del Estudiante) de evaluación del rendimiento en habilidad de lectura, matemáticas y ciencias llevado a cabo por la OCDE sitúa a México y Brasil como los países con los peores resultados de los 31 analizados.

La extensión de la educación superior a amplios colectivos de la población debería por tanto realizarse a partir de la consolidación de una enseñanza media no sólo universal sino de calidad. El gráfico 1 muestra la relación entre el número relativo de estudiantes universitarios y la renta per cápita del país en latinoamérica, gráfico construido a partir de los datos contenidos en el Anexo.

**Gráfico 1: Relación entre población universitaria y PIB per cápita en latinoamérica.**



En este gráfico observamos la existencia de una correlación positiva entre el número de alumnos universitarios en cada país y la renta per cápita del mismo. El ajuste de la recta de regresión, construido a partir de los datos en logaritmos, indicaría que un aumento del 1% en la población universitaria vendría a suponer en torno a un aumento del 0,7% de la renta per cápita del país. Las diferencias en renta entre países con niveles de población universitaria similares se debe a que lógicamente existen otras variables económicas tanto de capital físico, fuerza de trabajo, grado de apertura del país, etc. que también explican estas diferencias. Sin embargo la educación aparece como uno de los principales motores para alcanzar a medio y largo plazo un crecimiento económico sostenido a prueba de las oscilaciones cíclicas de los mercados.

## **CONCLUSIONES**

En este trabajo se han resaltado las líneas maestras de por qué el sector público de un país debe intervenir en la educación superior y algunas de las opciones existentes en cuanto a la organización del modelo de financiación a partir de las experiencias de distintos países desarrollados.

Los mercados de capitales imperfectos, la rentabilidad social, las externalidades positivas o la equidad son los principales argumentos económicos que justifican que el mercado por si solo no asigna eficientemente los recursos y por ello es óptimo acudir a la intervención del estado. Los sistemas de financiación con más porcentaje de recursos de origen privado tienden a ser más eficientes a costa de no resolver estos fallos de mercado.

La organización territorial del estado marca en buena medida los objetivos y los resultados esperables por el sistema de financiación de la universidad. Así un sistema descentralizado como el español es en principio más eficiente desde el punto de vista teórico ya que los ciudadanos pueden expresar mejor sus preferencias al gobierno regional. Por otro lado, los sistemas más centralizados son más equitativos pero a costa de una menor eficiencia.

Las alternativas en cuanto a los modelos de financiación están condicionados al origen de los fondos. El modelo mixto, donde el financiador sea mayoritariamente público pero la gestión incorpore alguna de las bondades del modelo privado, incentivos a los buenos resultados, competitividad, búsqueda de la calidad y la excelencia, parece una opción prometedora en los futuros sistemas de financiación de muchos países. En este sentido el modelo de contrato-programa establecido en algunas regiones españolas representa un ejemplo de como pueden articularse en la práctica estos modelos con el objetivo de no sólo extender el sistema sino también mejorar su calidad.

En Latinoamericana, el buen funcionamiento del sistema universitario de cara a obtener resultados de crecimiento económico y redistribución está en buena medida condicionado al avance en la educación no universitaria donde a tenor de los últimos estudios sobre rendimiento escolar es necesario todavía dedicar un amplio esfuerzo.

Como conclusión final destacamos que sea cual sea la organización del territorio, los objetivos de calidad, de suficiencia de recursos o el modelo de financiación de la educación superior elegido democráticamente por la población de un país, el sector público debe ser protagonista en la inversión en capital humano con el objetivo de lograr un mayor crecimiento económico y una redistribución de la renta duradera.

Dicen que: “es mejor enseñar a pescar que regalar el pescado”, si queremos una sociedad más justa y cimentada en la igualdad de oportunidades ya va siendo hora de que dejemos de repetir hasta la saciedad esta frase y la sociedad la convierta en uno de sus objetivos prioritarios invirtiendo y apostando por la educación. A pesar del sacrificio, los beneficios que obtendremos para nuestras futuras generaciones merecerán sin lugar a dudas la pena.

## Referencias

- Albi, E., González-Páramo, J. M. y Zubiri, I. (2000): *Economía Pública I: fundamentos, presupuesto y gasto, aspectos macroeconómicos*. Ariel Economía. Barcelona.
- Barr, N. (1993): “The Economics of the Welfare State”. Oxford University Press, 2nd edition.
- Becker, G. (1964): *Human Capital: a Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. Columbia University Press. New York.
- Bricall, J. M. (2000): *Universidad 2000*. CRUE.
- Education at a glance, OCDE database (1999).
- Egea, N. (2002): “La financiación de la universidad española: perspectivas de futuro”: IX Congreso de Economía Pública, 7-8 de febrero de 2002, Vigo.
- González, E. J. y Smith, T. A. (eds.). (1997): *User Guide for the TIMSS International Database. Primary and Middle School Years*. IEA. Boston College. Chestnut Hill, MA, USA.
- Hanushek, E. A. (1986): “The economics of Schooling”. *Journal of Economic Literature*. Vol 24, nº3, pp. 1141-1171.
- Jornadas sobre Financiación y Gestión de las Universidades Públicas Españolas. Universidad de Murcia, 11 de mayo de 2001.
- Salinas, J., Pérez, M<sup>a</sup>. C. y Rahona, M. (2002): “La calidad de la enseñanza universitaria: una clave para su financiación”. IX Congreso de Economía Pública, 7-8 de febrero de 2002, Vigo.
- San Segundo, M<sup>a</sup>. J. (1997): “Educación e ingresos en el mercado de trabajo español”. *Cuadernos Económicos del ICE* Nº 63, pp. 105-123.
- San Segundo, M<sup>a</sup>. J. y Vaquero, A. (1998): “Indicadores de Resultados de las Universidades”. Hacienda Pública Española, *Monográfico*, Madrid.
- Santín, D. (2001): “La necesidad de gasto en educación no universitaria en las Comunidades Autónomas: ¿existe igualdad de oportunidades educativas?”. *Hacienda Pública Española* 159-4, 217-250.
- Spence, M. (1973): “Job Market Signaling”. *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 87, pp. 1-17.
- UNESCO, *World Education Report 2000*; <http://www.unesco.org>

**ANEXO: Algunos Indicadores Económicos y Educativos de los Países Latinoamericanos y Europeos.**

País	Número de estudiantes universitarios por 100.000 habitantes (1996)	Gasto Público en Educación 1995		Crecimiento Económico promedio en % 1990-1997	PIB per Cápita en Dólares en PPP (1997)
		% del PIB	En % del gasto público		
Argentina	3.117	3.3	11.6	4,2	10.100
Belice	-	5.3	19.6	0,3	4.080
Bolivia	2066*	5.9	...	2,0	2.810
Brasil	1.424	5.1	...	1,9	6.350
Chile	2.546	3.1	14.0	6,4	12.240
Colombia	1.640	4.0	18.6	2,6	6.570
Costa Rica	2.830	4.6	19.8	2,3	6.510
Ecuador	2012*	3.4	15.2	0,9	4.700
El Salvador	1.935	2.2	15.3	3,5	2.860
Grenada	-	4.6	11.2	1,3	4.760
Guatemala	804	1.7	16.0	1,5	4.060
Guyana	956	4.3	8.1	12,9	2.800
Honduras	985	3.6	16.5	1,0	2.260
Jamaica	768	6.4	7.7	0,8	3.330
México	1.739	4.9	23.0	0,2	8.110
Nicaragua	1.209	3.7	9.9	1,6	1.820
Panamá	3.025	5.2	22.1	3,0	6.890
Paraguay	948	3.4	18.0	0,0	3.860
Perú	3.268	-	-	4,6	4.580
República Dominicana	2.223	1.9	13.2	3,5	4.690
St. Kitts y Nevis	-	3.7	9.8	4,0	7.770
Uruguay	2.458	2.8	...	3,5	9.110
Venezuela	2820*	-	-	-0,2	8.660
Alemania	2.603	4.8	8.4	0,7	21.170
Dinamarca	3.349	7.7	13.1	2,5	23.450
España	4.254	4.9	10.6	1,3	15.690
Finlandia	4.418	7.5	12.2	0,9	19.660
Francia	3.541	6.1	11.1	1,0	22.210
Italia	3.299	4.7	8.9	1,0	20.100
Noruega	4.239	8.1	16.2	3,8	24.260
Reino Unido	3.237	5.3	11.6	1,9	20.710
Suecia	3.116	8.1	11.6	0,2	19.010

\* El dato corresponde a 1990.

Fuente: UNESCO, World Education Report 2000; <http://www.unesco.org>