

Financiación y gestión en la educación superior: La agenda reformista.

Javier Prado Domínguez (ajaprado@udc.es)

J. Venancio Salcines Cristal (jvsc@udc.es)

Facultad de CC. Económicas y Empresariales

Campus de Elviña s/n 15071 A Coruña

Universidad de La Coruña

Clasificación JEL: I220, I280, H520

Palabras Claves: Educational Finance, Education: Government Policy, National Government Expenditures and Education

Resumen

Teniendo en cuenta un nuevo marco social, caracterizado por el principio de equidad horizontal y las limitaciones financieras gubernamentales. En este trabajo, se estudian las nuevas políticas públicas en educación superior, consecuentemente, se analizan los cambios organizativos, instrumentales y financieros y se presta un especial interés a las reformas financieras y a los procesos de reestructuración institucional. Las tendencias y reformas son analizadas atendiendo a varias líneas de actuación, como son la coparticipación en los ingresos, la adecuación de los instrumentos públicos según los criterios de eficiencia y la reestructuración de las universidades y demás instituciones de educación superior.

Abstract

The new public policies on Higher Education are examined, according to the existence of a new social framework, characterized by the principle of horizontal equity and financial limitations. Consequently, we analyze the organizational, instrumental and financial changes and pay special attention to financial reforms and processes of institutional restructuring. Tendencies and reforms are analyzed according to several lines of action, such as the co-participation in the income, the adaptation of public instruments according to the efficiency criteria and the restructuring of universities and other higher education institutions.

1. Introducción

Desde una perspectiva económica, la importancia de la educación superior ha sido perfectamente expuesta por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

(CEPAL)¹. Este organismo, sostiene como idea central que la adquisición y difusión deliberada y sistemática del progreso técnico constituye el pivote de la transformación productiva y de su compatibilización con la democratización política. El actual proceso de globalización económica y social, que actúa como un mecanismo que acelera el progreso técnico, está influyendo en el proceso de interacción entre competitividad y sustentabilidad. Este nuevo escenario ha planteado a los *policy-makers* de la educación superior la necesidad de sustituir rápidamente el modelo tradicional, basado principalmente en financiación incondicionada no ligada a la consecución de objetivos y gestión académica, por diseños complejos que integran instrumentos que obligan a las instituciones al cumplimiento de indicadores estandarizados de calidad.

2. El contexto de la reforma de la educación superior

La educación superior, tanto a escala internacional como nacional, ha tenido que asumir una parte sustancial de su proceso de expansión bajo un marco de estricto control presupuestario. Aunque, es cierto que la dificultad para la obtención de fondos públicos ha puesto de relieve el debate sobre la financiación y gestión de las universidades, también es igualmente cierto que la misma está siendo acompañada por otras de carácter menos financiero pero, más relacionadas con la capacidad de generar producción de manera sostenible. Estamos refiriéndonos a la capacidad de las universidades para ser o no ser unas instituciones determinantes en el desarrollo económico y en el proceso formativo del capital humano.

En relación con los tres objetivos de la educación superior, ampliamente aceptados: a) el desarrollo de la investigación básica, b) la formación de capital humano óptimamente cualificado y c) el desarrollo de los valores culturales y sociales de una sociedad democrática²; precisamente, es en el segundo de los objetivos, la formación, donde se está produciendo unos claros procesos de redefinición y redimensionamiento. Didou (2000), nos

¹ Véase, CEPAL (1992) “*Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*”

advierte de que, la rápida contracción en el volumen de los empleos asalariados y la necesidad creciente de los trabajadores de mantenerse al tanto de los avances tecnológicos, han llevado a las universidades a ofrecer modalidades diversas de reentrenamiento laboral y a revisar sus procesos de formación inicial, centrándolos en una preparación básica para el trabajo más que para el empleo. La idea central de que la formación universitaria debe ayudar a generar una economía más competitiva se está expandiendo en la sociedad europea a través del concepto de empleabilidad. La cadena relacional “formación-empleabilidad-empresa-desarrollo económico”, ha calado como una máxima en la Asociación Europea de Universidades (AEU), y en esta línea se manifiestan Reichert y Tauch (2003) cuando indican en su informe “Progreso hacia el Espacio Europeo de Educación Superior” realizado para la AEU que la capacitación para el trabajo, entendiéndose empleabilidad u ocupabilidad, es uno de los pilares del Proceso de Bolonia. El 91% de autoridades de Instituciones de Educación Superior, encuestadas por Reichert y Tauch (2003), opinan que la empleabilidad de sus titulados constituye un elemento de mucha o muchísima importancia a la hora de diseñar o reestructurar sus planes de estudio. Conceptos como el aprendizaje a lo largo de la vida, difundido simultáneamente en los 90 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial, la UNESCO y la Unión Europea están incidiendo en la reestructuración de las misiones socialmente atribuidas a las universidades y asumidas por ellas. Igualmente, en la medida en que estos dos conceptos, son interiorizados por las clases políticas nacionales y asimilados por sus respectivos cuerpos sociales, hay una mayor probabilidad de que se produzca un crecimiento del peso relativo de la asignación presupuestaria destinada a educación superior.

² Véase, por todos, el documento elaborado por Jordi Monserrat, Jose-Ginés Mora y María Jesús San Segundo (2005), denominado “La financiación de la universidad” y descargable desde <http://www.crue.org/pmontse.htm>

En el **Cuadro 1**, puede apreciarse claramente que las naciones que ocupan los primeros lugares por el valor de su índice de crecimiento de la competitividad, son también las que más ponderan su nivel educativo superior en el conjunto del gasto educativo.

Cuadro 1					
Gasto educativo en educación, nivel terciario*, como porcentaje del gasto total en educación.					
En sombreado aquellos países que destinan de modo recurrente más de un 25% de su gasto en educación al nivel terciario					
Curso	1998/1999	1999/2000	2000/2001	2001/2002	Posición en el Índice de Competitividad**
País					
Alemania	23,3	24	24,2	24,5	13
Australia	26	24	23,7	23,3	10
Austria	26,2	26,2	...	23,6	17
Bélgica	...	26,9	...	...	27
Brasil	21,4	21,1	22,1	...	54
Bulgaria	14,4	...	...	15,8	64
Canadá	33,5	35,7	36,2	...	16
Chile	16,5	...	14,5	...	28
China	15,6	24	...	...	44
Costa Rica	...	17,3	...	19,2	51
Dinamarca	26,1	29	30	32,1	4
España	19,8	20,1	21,8	22,8	23
Estados Unidos	26,2	...	26,3	...	2
Finlandia	...	33,8	34	32,9	1
Francia	...	17,6	17,6	17,6	26
Grecia	31	29,1	24	30,5	35
Irlanda	25,5	27,1	30,3	28,6	21
Italia	16,3	17,6	17,8	16,4	41
Japón	13,1	15,2	15,1	...	11
México	20,2	20,6	...	14,5	47
Noruega	26,1	27,1	25,4	26,4	9
Perú	20,3	...	...	22,6	57
Portugal	...	18,7	18,1	18,4	25
Republica de Corea	10,7	13,5	13,5	...	18
Reino Unido	20,1	17,5	17,2	...	15
Suecia	26,1	27	27,2	28	3
Suiza	20,3	22,3	22,3	23,1	7

*El nivel terciario se corresponde con las categorías 5A y 5B de la International Standard Classification of Education (ISCED97)
 ** Dato para 2003, véase Informe Global de Competitividad (2004-2005), realizado por el Foro Económico Mundial.
Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2005).

Se pone de relieve también que no son demasiados los Estados que destinan regularmente al menos un 25% al nivel educativo terciario, pero todas ellos se ubican, según la información

generada en el Foro Mundial de Davos, entre las naciones más competitivas del mundo. Este grupo está encabezado por Canadá, quién a nivel mundial ocupa la posición dieciséis por el valor de su Índice de Crecimiento de Competitividad para el año 2003(ICC2003). Finlandia, nación más competitiva del mundo según su ICC, destina, al igual que Canadá, más de un 30% de su gasto educativo al nivel terciario. Los siguientes países son, por orden alfabético, Dinamarca (pos. 4), Estados Unidos (pos. 2), y Suecia (pos. 3). Igualmente, se observa que economías emergentes como Corea del Sur, China o México han aumentado el esfuerzo en el nivel educativo terciario.

A pesar de que la educación superior ha adquirido una mayor importancia en las agendas de las políticas públicas nacionales, no obstante, todavía son muchas las naciones que cuestionan su valor, de hecho, Reichert y Tauch (2003) manifiestan, después de haber encuestado a un alto número de representantes universitarios, que las Instituciones Europeas de Educación Superior prevén que uno sus desafíos futuros será el convencer a sus respectivos parlamentos y gobiernos de que los titulados superiores y la investigación realizada en estas instituciones generan aportaciones fundamentales para el bienestar social y económico.

3.- El Proceso de Reforma.

En el proceso de reforma de la financiación y la gestión de la educación superior se distinguen, a nuestro juicio por: *expansión, consolidación presupuestaria, orientación al mercado y responsabilización.*

La expansión y la diversificación de la educación superior están siendo conducidas por las exigencias de una población potencialmente creciente y por las necesidades de una economía cada vez más competitiva y sofisticada. El crecimiento económico requiere de dos tipos de capital, el económico y el humano. El primero de ellos es propio de las naciones desarrolladas, y en la medida en que esta vinculado al ahorro nacional es difícil, para las naciones más desfavorecidas del planeta, generarlo. Sin embargo, los gobiernos tienen

diferentes instrumentos para obtener el segundo de ellos, el humano. Por ello, numerosas naciones, muchas de ellas en vías de desarrollo, han introducido entre sus preferencias presupuestarias la educación. En el **Cuadro 2**, se aprecia que la posición más alta otorgada a la educación en la escala de preferencias domésticas corresponde a un país africano, Lesotho. De un total de cuarenta y siete países analizados por la UNESCO, puede observarse que existe un grupo de dieciocho naciones que destinan más de un 5% de su PIB a sufragar el gasto público en educación.

Cuadro 2.									
Gasto Público en Educación como porcentaje del PIB									
Año	1998/	1999/	2000/	2001/	Año	1998/	1999/	2000/	2001/
País	1999	2000	2001	2002	País	1999	2000	2001	2002
Gasto Publico Educación >5%PIB									
Lesotho	13	10,1	10	...	Brazil	5,2	4,2	4,3	--
Dinamarca	8,3	8,1	8,3	8,4	Panamá	--	4,9	4,9	4,3
Cuba	6,7	7,5	8,5	9	Reino U.	4,6	4,7	4,8	--
Malasia	4,8	5,7	6,2	7,9	Colombia	3,9	4,5	4,3	4,4
Suecia	8	7,7	7,7	7,6	Irlanda	4,5	4,3	4,3	--
Noruega	7,7	7,4	6,8	7,2	Chequia	4,2	4,3	4,4	4,4
Lituania	6,8	6,3	5,9	5,9	Alemania	4,7	4,6	4,5	4,6
Túnez	7,6	7,5	6,8	--	Corea Sur	4,1	4,1	3,8	4,9
Austria	6,3	6,3	--	5,8	México	4,2	4,4	...	5,1
Francia	5,9	5,8	5,8	5,7	España	4,5	4,5	4,4	4,4
Bolivia	5,5	5,7	5,5	6	Togo	4,5	4,6	4,8	--
Canadá	5,8	5,7	5,3	--	Gasto Publico Educación 1-4 %PIB				
Portugal	--	5,6	5,8	5,9	Siria	3,7	3,4	4	4
Suiza	5,5	5,5	5,4	5,6	Trinidad	3,2	3,7	3,9	4
Poland	5,4	5	5	5,6	Grecce	3,4	3,6	3,8	3,9
Morocco	--	5	5,0	5,1	Filipinas	4,2	--	3,5	3,2
EE.UU.	5,4	--	5,7	--	Turkey	3	4	3,5	3,7
Tailandia	5	5,7	5,2	--	Congo	4,1	3,1	2,5	3,2
Gasto Publico Educación 4-5 %PIB					Japón	3,5	3,6	3,5	--
Hungary	4,6	4,7	4,9	5,1	Laos	2,4	2	2,3	3,2
Italy	4,7	4,5	4,6	5	Uruguay	2,5	2,8	2,8	3,2
Irán	4,6	4,6	4,4	5	Libano	2,1	2	3	2,9
Australia	4,8	4,9	4,8	4,9	Perú	3,2	3,3	--	2,9
Paraguay	4,5	4,8	4,9	4,8	Ecuador	2,6	1,8	1,3	1,0
					Salvador	2,3	2,3	2,5	2,5

Fuente: Elaboración propia a partir del banco de datos de la UNESCO. Se han incorporado todos los países que mostraban datos para al menos tres de los cuatro años analizados más Estados Unidos de América, que sólo ofrecían datos para dos años.

Economías subdesarrolladas o en vías de desarrollo como son, la propia Lesotho o Cuba, Malasia, Lituania, Túnez, Bolivia, Polonia, Marruecos y Tailandia, afrontan un esfuerzo similar e incluso superior al de naciones que son referencia por su gasto en el área educativa, como podrían ser Dinamarca, Noruega o Suecia. En la medida en que las naciones menos desarrolladas consoliden sus niveles de primaria y secundaria, sentarán las bases para el desarrollo de sus sistemas educativos superiores. Por ello, el principal motor de la expansión del sistema educativo superior es la extensión de la educación básica y de la secundaria³. Esta evidencia indica que la educación superior continuará mostrando una gran fortaleza, tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo.

Una de las principales preocupaciones en la educación superior es la suficiencia financiera. Varias cuestiones importantes se encuentran relacionadas con esta preocupación. La primera, las presiones para que aumenten los ingresos por matrículas. La segunda, es la evidencia que pone de manifiesto que los costes unitarios en la producción de educación superior crecen más deprisa que los costes unitarios observados en otras actividades económicas.

La agenda actual de reforma está más orientada al mecanismo de mercado que a la utilización de instrumentos, planificaciones y regulaciones públicas, lo que se puede constatar al analizar las medidas que intentan aumentar la coparticipación. Algunos instrumentos compatibles con esta filosofía son: a) mayor peso financiero de las matrículas y *externalización* de una parte de las actividades investigadoras y formativas hacia el sector privado; b) aumento de la participación del sector privado en los procesos de adopción de decisiones en la política

³ Otros elementos importantes para la eficacia de las políticas educativas son la relación entre el crecimiento total y el correspondiente al grupo que elige educación superior; la diversificación de la formación superior y las nuevas posibilidades de expansión de la educación superior; la evolución de los mecanismos incentivos que son proporcionados por el sector público con el objeto de que los estudiantes puedan tener un acceso igualitario a la educación superior; la evolución de la financiación por estudiante que cada sociedad dedica a la educación superior. Finalmente, habrán de tenerse en cuenta necesariamente otros elementos, tales como la demanda del mercado de trabajo, la participación de las tasas de rendimiento, el peso de la tradición y la urbanización.

educativa superior; c) incremento de la descentralización regional como medida de acercamiento del servicio al contribuyente-consumidor.

En lo referente al objetivo de aumentar la productividad, la agenda de reforma está poniendo el énfasis, principalmente, en los aspectos siguientes: a) *efectividad de la enseñanza*; b) *idoneidad de los planes de estudio*; c) *efectividad del aprendizaje* y d) *eficiencia de las estructuras gerencial y administrativa*.

4. Tendencias.

Incrementar el grado de eficiencia del sistema de educación superior se ha convertido en una máxima para la mayoría de los estados y de los organismos internacionales, algunas de las líneas básicas utilizadas son las siguientes: a) Coparticipación de los ingresos públicos con otros recursos procedentes de fuera del sector público; b) Políticas de estímulo a la enseñanza superior privada; c) Impulso a las actividades empresariales; d) Apoyo a los convenios de mecenazgo. En primer lugar indicar que la experiencia está poniendo de manifiesto que la mezcla de políticas implementadas sobre las bases de una mayor autonomía, desregulación y privatización no son incompatibles con una mayor presencia del sector público. Aunque quizás el instrumento más utilizado haya sido la *presupuestación por objetivos*. Sin embargo, en el contexto presente de la agenda de reforma, se ha introducido una diferencia clara entre *financiación por objetivos* y *presupuestación por objetivos*. Actualmente, se dan elementos de convergencia entre ambas técnicas de provisión de financiación pública, por lo que se ha terminado por distinguir entre *financiación básica* y *financiación incentivadora*.

5. Conclusiones.

Todo desarrollo económico le reclama a la educación que ensalce su característica de condición necesaria. Igualmente, es conocido que las naciones, con sectores económicos sofisticados, requieren algo más que una fuerte implantación del sistema de educación secundaria o la universalización del nivel primario. Necesitan que la educación terciaria sea

accesible para el grueso de la población. Por tanto, todos aquellos estados que tengan como ambición obtener un desarrollo económico equilibrado socialmente y poseer mecanismos de redistribución intergeneracional de la renta, deben defender y reclamar la existencia de un fuerte y sólido sistema público de educación superior.

A nuestro juicio y de cara a potenciar el sistema público de educación superior, en un marco de control presupuestario, se están perfilando tres esquemas de financiación. El primero es la coparticipación o financiación mixta. La segunda de las líneas, se puede definir como la adecuación de los instrumentos financieros públicos según criterios de eficiencia y descentralización y la implementación de la presupuestación por objetivos. La evidencia ha puesto de manifiesto que las fórmulas basadas en mecanismos de asignación selectiva de recursos financieros a las universidades, como sería la figura del contrato-programa, están incrementando el grado de eficiencia y eficacia social de la producción educativa superior. No obstante, este sistema tampoco es perfecto e incorpora diferentes riesgos. El primero de ellos es, indudablemente, la potenciación de los desequilibrios del sistema universitario nacional. La introducción de parámetros de eficiencia en la función de producción educativa debe estar, por tanto, supeditada exclusivamente a la obtención de mayores cotas de bienestar social. La reestructuración de las instituciones de educación superior se vislumbra como un tercer mecanismo.

Finalmente, y a lo relativo a la demanda de educación superior, opinamos que la educación superior continuará mostrando una gran fortaleza. Los estilos de vida de los jóvenes y el importante valor económico de las credenciales educativas personales en los mercados de trabajo influirán en el crecimiento de esta demanda. En último lugar, indicar que las familias le reclaman al sistema educativo universitario accesibilidad, mientras que la sociedad empresarial, cada vez más presente en los gobiernos universitarios, demanda al sector público los mismos niveles de eficiencia que rigen en sus empresas. Por tanto, concluimos que las

reformas educativas nacionales se proyectarán sobre un espacio bidimensional formado por eficiencia y equidad social.

Bibliografía

- BARR, N. (2001), *The Welfare State as a Piggy Bank*. Oxford University Press, London.
- BARNES, J. Y BARR, N. (1988), *Strategies for Higher Education: The Alternative White Paper*. The David Hume Institute. The Suntory-Toyota International Center for Economics and related Disciplines, LSE, Aberdeen University Press.
- BURKE, J. C. Y SERBAN, A. M. (1997), *Performance Funding of Public Higher Education: Results Should Count*. Public Higher Education Program, Rockefeller Inst.
- CEPAL (1992), “*Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*” Oficina Regional de educación para América Latina y el Caribe. México
- Clark Burton, R. (1998): *The Entrepreneurial University: Demand and Response*, en *Tertiary Education and Management*, (4)1
- DIDOU AUPETIT, S. (2000) Globalización, Integración Macrorregional y Políticas de Internacionalización en el Sistema Mexicano de Educación Superior. *Education Policy Analysis Archives*, 8(14). Consultado <http://en.epaa.asu.edu> el 03 de enero de 2002.
- FERNÁNDEZ CAINZOS, J.J. y PRADO DOMÍNGUEZ, J. (2002), Los nuevos mecanismos relacionales de financiación de la educación universitaria pública en España: la aplicación del contrato-programa. Actas de la 3ª Convención Internacional de Educación Superior, celebrada del 4 al 8 de febrero de 2002 en Ciudad de La Habana, Cuba.
- JOHNSTONE, D. B. (1998), *Financing Higher Education: Who Should Pay and Other Issues*, en Altbach, P. G., Berdahl, R. y Gumpert, P. J. Eds. *American Higher Education in the 21st Century: Social Political, and Economic Challenges*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- MAASSEN, P. (2000), *Models of Financing Higher Education in Europe*, Center for Higher Education Policy Studies, University of Twente.
- O’CONNOR, J. (1973), *La crisis fiscal del Estado*, Península, Barcelona, 1981.
- OECD (1990 A 2002), *The OECD Education at a Glance Report*, Paris, varios años.
- SALMI, J. (1992), *Higher Education and Economic Development: Strategies for Reform — A Policy Brief*. Trabajo presentado al *Senior Policy Seminar on Enhancing effectiveness and efficiency in African Higher Education*. The World Bank, EDI, Harare, Zimbabwe.
- SALMI, J. (1998), *International Experiences with Student Loan Schemes: The World Bank Perspective*. (Unpublished Report) The World Bank, Washington DC.
- SCHWARTZMAN, S. (2003), *Quality, Standards and Globalization in Higher Education*. Trabajo presentado a la Conferencia bianual de la *International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education (INQAAHE)*, Conference Centre, Dublin Castle, abril.
- TROW, M. (1974), *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*, en *Policies for Higher Education*, Paris: OECD.
- VAN VUGHT, F. (1994), *Autonomy and Accountability in Government/University Relationships*, en Salmi, J. y Verspoor, A., Eds. *Revitalizing Higher Education*. London: Pergamon Press.