

EL PAPEL DE LA FINANCIACIÓN EN EL PROCESO DE BOLONIA: UN ANÁLISIS DE LA SUFICIENCIA, EFICIENCIA Y EQUIDAD DE LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN UNIVERSITARIA EN EUROPA

EMILIO MARTÍN VALLESPÍN
Universidad de Zaragoza

ABSTRACT

La consecución de los objetivos del EEES en términos de mejora de la calidad y comparabilidad de la educación superior europea requiere que las universidades dispongan de los recursos necesarios para consolidar su excelencia en la docencia e investigación, tratando a su vez de garantizar, el uso eficiente de los mismos.

Este artículo analiza la situación financiera de los sistemas universitarios europeos en comparación con algunos de los países más relevantes de la OCDE como los Estados Unidos, Australia, Canadá y Japón. Para ello, llevamos a cabo un análisis desde de sus respectivos sistemas de financiación universitaria atendiendo a: 1.- el volumen de recursos y las fuentes de financiación, análisis de la suficiencia; 2.- los criterios aplicados para distribuir los recursos existentes entre las diferentes universidades, análisis de la eficiencia; y 3.- la implantación de políticas que favorezcan la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior, análisis de la equidad.

Los resultados del trabajo evidencian un déficit de recursos significativo en los sistemas universitarios europeos así como importantes diferencias entre ellos que dificultan la consecución de los objetivos mencionados. La diversificación de las fuentes de financiación y una mayor utilización de mecanismos de financiación por objetivo se plantean como las estrategias más adecuadas para tratar de resolver el problema.

1. INTRODUCCIÓN

El sector de la educación superior europea se encuentra inmerso en una espiral de continuos cambios y transformaciones como consecuencia del proceso de convergencia iniciado tras la Declaración de Bolonia (1999). La creación de un Espacio Europeo de Educación Superior aspira a mejorar la transparencia, calidad y comparabilidad de los diferentes sistemas universitarios europeos con el fin último de impulsar el desarrollo y la competitividad de la economía europea frente al resto de potencias mundiales, como se establece en el Consejo Europeo celebrado en Lisboa en el año 2000 (European Comisión, 2003).

Durante los últimos años la mayoría de países han puesto en marcha diferentes reformas encaminadas a garantizar la comparabilidad y compatibilidad de los procesos académicos. En este sentido, la revisión de los planes de estudio y de las titulaciones con el fin de acomodarlas a las directrices de Bolonia, la implantación del Sistema Europeo de Créditos Compatible como unidad de referencia de los procesos de aprendizaje, el desarrollo de programas de movilidad para estudiantes y profesores y la creación de redes de investigación internacionales representan algunas de las iniciativas más comunes en este ámbito. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, la consecución de los objetivos planteados en Bolonia en términos de calidad y compatibilidad de la educación superior europea requiere que dichas iniciativas sean complementadas con otro tipo actuaciones en el ámbito de la gestión y gobernanza de las instituciones universitarias que faciliten una convergencia real.

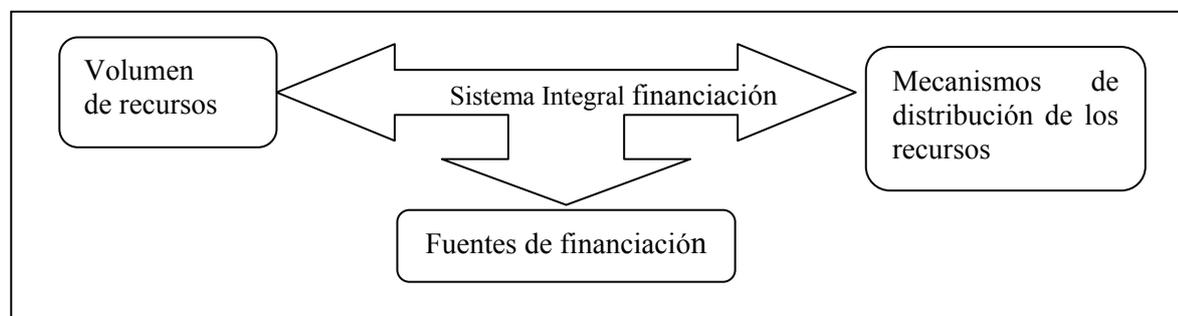
En particular, la búsqueda de un modelo común de universidad para toda la Unión Europea en el que prime el criterio de “calidad”, sólo será viable en la medida de que previamente se haya llevado a cabo una profunda revisión de las actuales necesidades de financiación de las universidades públicas (Barr, 2004), de tal manera que se proporcionen los recursos suficientes para consolidar una excelencia sostenible tanto en la docencia como en investigación, pero también que se asegure el uso eficiente de los mismos. Por todo ello, los procesos de financiación constituyen una de las cuestiones más debatidas en cualquier proceso de reforma de un sistema universitario (Barr, N. 2004; Liefner, I. 2003; Eisemon, T. & Holmnielsen, L. 1995). La financiación de la enseñanza superior constituye, por un lado, un elemento esencial para la consecución del objetivo de mantener un sistema universitario de calidad; y por otro, uno de los principales instrumentos de que disponen los poderes públicos para influir en las actividades de las universidades, inmersas por lo general en la mayoría de países en procesos de ampliación de su autonomía (Sosa, 2004).

En este contexto, sugerimos llevar a cabo un análisis de la situación financiera del sistema universitario español y del resto de sistemas universitarios europeos, en comparación con algunos de los países no europeos más representativos de la OCDE como Australia, Canadá, los Estados Unidos y Japón. El objeto de este estudio es el de establecer una reflexión sobre si dadas las actuales características de los modelos de financiación universitaria de los países europeos, resulta viable la consecución

de los objetivos del EEES en términos de excelencia y homogeneidad entre países en la provisión del servicio de la educación superior.

Para ello analizaremos los principales componentes de un modelo de financiación (ver figura 1) tratando de evaluar en qué medida dichos modelos: 1) proporcionan a las instituciones los recursos suficientes y sostenibles para llevar a cabo sus actividades de acuerdo con los objetivos de calidad definidos, 2) optimizan la distribución de los recursos con objeto de obtener un uso eficiente de los mismos y 3) establecen un reparto justo de los costes mediante la introducción de políticas que fomenten la equidad en el acceso a la educación superior para los estudiantes procedentes de diferentes grupos sociales. De este modo, el estudio de los modelos de financiación universitaria será abordado tomando como referencia los principios de suficiencia, eficiencia y equidad financiera.

Figura 1. Componentes de un modelo de financiación



Fuente: González López (2001)

2. ANÁLISIS DE LA SUFICIENCIA FINANCIERA

La suficiencia en los recursos financieros destinados a la educación superior representa uno de los principios básicos de cualquier modelo de financiación para garantizar la calidad de los servicios que demanda la sociedad, y su competitividad frente a otras alternativas. En el caso español, el artículo 79.1 de la Ley Orgánica de Universidades 6/2001 establece que “(...) se garantizará que las universidades dispongan de los recursos necesarios para un funcionamiento básico de calidad”.

Sin embargo, la definición anterior proporciona una idea vaga del concepto de suficiencia financiera, puesto que no establece ningún criterio objetivo que permita concretar la cantidad de recursos que se pueda considerar “suficiente”. Una aproximación más práctica a la hora de valorar la suficiencia financiera se obtiene a través de la comparación de las cuantías y de las fuentes de financiación en diferentes sistemas universitarios (Salerno, 2004; Hernández Armenteros, 2003b).

2.1. Análisis de los recursos disponibles

Los indicadores utilizados con mayor frecuencia para valorar la disponibilidad de recursos de un sistema universitario son *el porcentaje del PIB que representa el gasto universitario* y *el gasto por estu-*

diante (OECD, 2006; Hernández, J. 2003; Maasen.P., 2000). En este sentido, la Cuadro 1 proporciona un perspectiva general de la evolución de ambas magnitudes a lo largo de las dos últimas décadas.

El porcentaje del PIB que supone el gasto en educación superior representa una aproximación al esfuerzo que cada país lleva a cabo en la inversión en educación superior frente al resto de alternativas (OCDE, 2005). Como podemos observar en el citado cuadro, el gasto medio de los países de la OCDE en educación superior, en el año 2002, se sitúa en torno al 1,4% del PIB, habiendo experimentando un crecimiento bastante limitado a lo largo del periodo analizado. Sin embargo, dicho esfuerzo varía significativamente de unos países a otros, ya que mientras Estados Unidos y Canadá dedican más del 2,5% de su PIB a educación superior, en Italia y Portugal apenas alcanzan el 1%. En el caso español, la inversión en educación superior fue del 1,2% del PIB, en línea con la media de la UE, pero todavía muy lejos de las cifras presentadas por países como Australia, Canadá, los Estados Unidos y también los países nórdicos que se sitúan en torno al 2%.

El indicador del gasto por estudiante proporciona una evaluación de los recursos que por término medio cada país invierte en cada estudiante. En este sentido, algunas políticas como las puestas en práctica por algunos países como Australia y los Estados Unidos para atraer nuevos profesores o para reducir el tamaño medio de los grupos de clase (Rasmussen, C. 2006; Jalandoni N. et al, 2005) conducen a un incremento del gasto medio por estudiante. Como se observa en el Cuadro 1, el gasto por estudiante en los países de la OCDE se ha multiplicado en media por 2,5 en el periodo analizado, hasta alcanzar en el año 2002 un gasto medio por estudiante de 11790€. En el ámbito español, a pesar del esfuerzo realizado en el periodo de referencia, que le ha llevado cuadruplicar la inversión, está entre los países con más bajo nivel de gasto por estudiante de la muestra, sólo por encima de Grecia y Portugal. Además, salvo en el caso de los países nórdicos, los sistemas universitarios europeos obtienen por término medio menos recursos por estudiante que los países no europeos de la muestra (Australia, Canadá, Japón y los Estados Unidos).

CUADRO 1

EVOLUCIÓN DEL GASTO EN ENSEÑANZA SUPERIOR EN PAÍSES DE LA OCDE

	Gasto en enseñanza superior como % PIB			GASTO POR ESTUDIANTE (en \$ americanos)		
	1985	1995	2002	1985	1995	2002
Alemania	1,0	1,1	1,1	5349	8897	10999
Austria	1,0	1,0	1,1	5026	7943	12448
Bélgica	1,0	1,1	1,4	5445	6043	12019
Dinamarca	1,2	1,3	1,9	6573	8157	15183
España	0,6	1,1	1,2	2131	4944	8020
Finlandia	1,0	1,7	1,8	5380	7315	11768
Francia	n.d	1,1	1,1	n.d	6569	9279
Grecia	n.d	0,8	1,2	n.d	2716	4731
Holanda	1,6	1,3	1,3	8048	9026	13101
Irlanda	0,9	1,3	1,3	3948	7249	9809
Italia	0,6	0,8	0,9	3590	5013	8636
Noruega	n.d	n.d	1,5	n.d	9647	13739
Portugal	0,6	1,0	1,0	2503	6073	6960
Reino Unido	1,1	1,0	1,1	9503	7225	11822
Suecia	1,0	1,7	1,8	5967	13168	15715
Australia	1,7	1,8	1,6	9089	10590	12416
Canadá	2,1	2,5	2,6	7421	11471	15120
Estados Unidos	1,9	2,4	2,6	8754	16262	20545
Japón	0,9	1,0	1,1	4711	8768	11716
MEDIA	1,1	1,3	1,4	5839,9	8267,2	11790,8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2006)

2.2. Análisis de las fuentes de financiación

El análisis de las fuentes de financiación nos permitirá comparar la participación relativa que en cada país representan los distintos instrumentos disponibles para financiar los sistemas universitarios, tratando de identificar aquellas fuentes susceptibles de una mayor explotación para incrementar los recursos disponibles del sistema. Nuestro objetivo último tratará de determinar si las diferencias observadas anteriormente en cuanto a la disponibilidad de recursos, guardan relación con la estructura de financiación que presentan los sistemas universitarios. En este sentido, las principales vías de ingresos de las universidades públicas están constituidas por las subvenciones públicas para docencia e investigación (incluyendo los contratos de investigación concedidos en base a criterios competitivos), las aportaciones de los estudiantes principalmente a través de los precios de matrícula, la venta de servicios y los ingresos procedentes de donaciones privadas. Los datos recogidos en el Cuadro 2 ponen de manifiesto un claro predominio de la financiación pública frente a la privada en todos los países europeos, mientras que en los países no europeos de la muestra, la contribución de cada fuente ronda el 50%, evidenciando una mayor capacidad para diversificar los ingresos.

CUADRO 2

PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA EN LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (AÑO 2002).

	AÑO 2002		AÑO 1995	
	Públicos	Privados	Públicos	Privados
Alemania	91%	9%	93%	7%
Austria	92%	8%	96%	4%
Bélgica	86%	14%	92%	8%
Dinamarca	98%	2%	99%	1%
España	76%	24%	75%	25%
Finlandia	96%	4%	100%	0%
Francia	86%	14%	91%	9%
Grecia	99%	1%	99%	1%
Holanda	78%	22%	81%	19%
Irlanda	86%	14%	70%	30%
Italia	79%	21%	83%	17%
Noruega	96%	4%	94%	6%
Portugal	91%	9%	96%	4%
Reino Unido	72%	28%	80%	20%
Suecia	90%	10%	90%	10%
Australia	49%	51%	56%	44%
Canadá	60%	40%	57%	43%
Estados Unidos	45%	55%	40%	60%
Japon	41%	59%	45%	55%
OCDE media	80%	20%	81%	19%

El análisis de correlación entre ambos tipos de magnitudes no evidencia una relación significativa entre el grado de diversificación de las fuentes de financiación de los sistemas universitarios y la “riqueza” de los mismos, si bien estos resultados se ven altamente influenciados por el caso de los países nórdicos que combinan abundancia de recursos sin apenas diversificación. No obstante algunos autores como Barr (2004) y Strom (1996), señalan que esta situación de los países nórdicos podría resultar insostenible en el futuro, debido a la presión de otras demandas presupuestarias y al incremento de la competencia internacional. De este modo, teniendo en cuenta tales afirmaciones, resultaría aconsejable que las universidades europeas adoptaran estrategias de diversificación de sus fuentes de financiación mediante una mayor participación del sector privado que les permita consolidar e incrementar sus recursos actuales. Para ello, las principales estrategias disponibles parten de una mayor contribución de los estudiantes mediante incrementos en las tasas o mediante la intensificación de las relaciones entre la universidad y la industria que permitan atraer fondos del sector empresarial a través de acuerdos de colaboración y prestación de servicios. En el caso español, los ingresos procedentes de las matrículas pagadas por los estudiantes representan alrededor del 20% de los ingresos del sistema universitario español, cifra que se sitúa por encima de la media de la muestra, mientras que la contribución de las instituciones empresariales es inferior al 4%, prácticamente la mitad que en el resto de países. En esta situación, parece más oportuno orientar los esfuerzos en generar mayores ingresos mediante la

prestación de servicios al sector empresarial (servicios de investigación y formación continua a los empleados) y la explotación de los resultados de la investigación.

3. ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA FINANCIERA

La eficiencia de un modelo de financiación universitaria se mide por su capacidad para asignar los recursos financieros disponibles entre las distintas unidades de decisión que componen el sistema, de manera que se logre atender al mayor número posible de necesidades y alcanzar los fines previstos (Salerno, 2004; Ntshoe. J., 2003). En este contexto, nuestro segundo objetivo consiste en analizar los modelos de financiación universitaria desde el punto de vista de los procesos de reparto y asignación de las subvenciones públicas a las instituciones de educación superior llevados a cabo en cada país. Este aspecto de la financiación corresponde con el enfoque que Barr (1993) denomina “microeficiencia” financiera¹. La cuestión central de este apartado atañe a la evaluación de la transparencia y racionalidad en la distribución de los fondos públicos dedicados a la financiación universitaria y la utilización de criterios de financiación basados en la medición de variables de actividad, resultados y calidad de las funciones universitarias. Para ello nos centraremos en las características de los tres aspectos básicos en que se suelen utilizarse para tipificar los sistemas de financiación pública de la educación superior (Jongbloed & Vossensteyn, 2001; Koelman, 2000): el modo en el que se determinan las subvenciones, los criterios de cálculo y el pago de las mismas.

3.1. Análisis de los modelos de financiación universitaria desde una perspectiva internacional

El Cuadro 3 proporciona una perspectiva general de las principales características de los sistemas de financiación universitaria en algunos de los países más relevantes de la OCDE. En él, podemos observar la existencia de un consenso general en la aplicación de fórmulas para determinar la cuantía de la subvención a asignar a las distintas instituciones. Solamente unos pocos países como Alemania o Bélgica conservan todavía algunos de los mecanismos tradicionales de financiación, basados en la negociación directa de instituciones y gobiernos y en

¹ En el ámbito de la eficiencia Barr N (1993) recomienda diferenciar entre macroeficiencia financiera, que hace referencia a la cantidad total de recursos destinados al sistema (muy cercana al concepto de suficiencia) y microeficiencia financiera, relativa a la distribución de dichos recursos entre docencia e investigación y entre las diferentes unidades del sistemas.

las cantidades asignadas en el año previo, si bien ambos mecanismos poco a poco van siendo sustituidas por otros más sofisticados².

En la mayoría de los países analizados, el cálculo de las necesidades de recursos para la docencia se determina de manera independiente respecto a las de investigación. No obstante, en Alemania, Bélgica, Irlanda y los países de la Europa del Sur (Italia, Grecia y Portugal), utilizan un único criterio o fórmula de financiación que incluye tanto a docencia como a investigación sin diferenciar entre ambas tareas en el proceso de asignación de recursos. La mayoría de justificaciones a la aplicación de un único criterio de financiación se fundamentan sobre la base de la interdependencia existente entre docencia e investigación, pero en el fondo este tipo de prácticas reflejan una falta de eficiencia y rigor en la distribución de los fondos públicos, ya que en la mayoría de casos provoca que los recursos destinados a la investigación se calculen sobre bases que básicamente sólo tienen en cuenta parámetros relacionados con la actividad docente.

A pesar de que la implementación de mecanismos de financiación basada en objetivos se ha convertido en uno de los temas de mayor actualidad en el ámbito de la educación superior, lo cierto es que de momento la gran mayoría de los países, a excepción de Dinamarca y Finlandia, utilizan modelos de financiación que toman como referencia los elementos de input de las instituciones, la mayoría de veces el número de alumnos matriculados, como principal criterio para determinar la subvención para la docencia. Por su parte, Holanda, Suecia y los Estados Unidos incluyen en sus *fórmulas* una combinación tanto de elementos de input como output para el cálculo de la subvención. De este modo, la asignación de los recursos destinados a la docencia depende fundamentalmente del número de estudiantes y de la plantilla de personal, pero una parte de la financiación también se concede en función del número de títulos expedidos o de la tasa de éxito escolar. Por su parte, la mayor parte de los recursos destinados a la investigación se distribuyen de acuerdo a mecanismos competitivos y criterios basados en el output. El objetivo de este sistema es primar la calidad de la investigación, concentrando el reparto de fondos entre los mejores solicitantes.

²En el caso de Alemania, algunas regiones (Länders), como Sajonia Baja, Westfalia y Renania-Palatinado ya han introducido programas piloto que experimentan con fórmulas de financiación basadas en resultados (Hüfner, 2003).

CUADRO 3
CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LOS PROCESOS DE FINANCIACIÓN
EN PAÍSES DE LA OCDE.

País	Mecanismo de asignación	Criterio de determinación	Docencia e Investigación	Mecanismo de distribución
Alemania	Negociación/Fórmula	Input	Integrado	Específica
Austria	Contrato	Output	Separado	Global
Bélgica	Fórmula / Incremental	Input	Parcialmente integrado	Global
Dinamarca	Fórmula	Output	Separado	Global
Finlandia	Fórmula	Output	Separado	Global
Francia	Negociación/Fórmula	Input	Separado	Global
Grecia	Negociación/Fórmula	Input / output	Integrado	Global
Holanda	Fórmula	Input / output	Separado	Global
Irlanda	Fórmula	Input	Integrado	Global
Italia	Fórmula	Input	Integrado	Global
Portugal	Fórmula	Input	Integrado	Global
Reino Unido	Fórmula	Input / output	Separado	Global
Suecia	Fórmula	Input / output	Separado	Global
Australia	Negociación / Fórmula	Input / output	Separado	Global
EEUU	Fórmula	Input / output	Separado	Global
Japón	Fórmula	Input / Output	Separado	Global

Fuente: Elaboración propia³

Por último, en lo que respecta al pago de la subvención nos encontramos con un consenso casi unánime entre países, en la utilización de transferencias globales (lump sum) las cuales conceden a las instituciones una mayor libertad para gestionar su gasto de acuerdo a las prioridades de cada momento dentro de unos mínimos límites genéricos que en cada caso puedan establecerse. En este aspecto, Alemania es el único país en el que los recursos asignados a las instituciones deben ser utilizados para financiar aquellas actividades para las cuales han sido concedidos.

3.2. Análisis de la financiación del sistema universitario español

En el caso del sistema universitario español, la financiación de las universidades es responsabilidad de las Comunidades Autónomas. Cada región desarrolla un sistema de financiación específico para las universidades públicas dentro de su competencia por lo que, como se aprecia en el cuadro 4, pueden llegar a diferir sustancialmente de una Comunidad a otra. En la actualidad, un buen número de Comunidades han revisado recientemente o están en proceso de revisión⁴ de sus modelos de financiación con objeto de

³ La elaboración de la tabla se ha llevado a cabo mediante la recopilación de información a través de diversas fuentes de datos internacionales, junto con la revisión de distintos trabajos empíricos presentados por otros autores. En este sentido, me ha resultado especialmente útil la información recopilada en el estudio "Financing of Higher Education in Europe" (2004) que se enmarca dentro del proyecto europeo "Economics of Education" patrocinado por la Comisión Europea, junto con los trabajos llevados a cabo por Maasen (2000) y González López (2001).

⁴ Algunas CCAA, como Aragón, Castilla León, Cataluña, Galicia y Madrid, acaban de renegociar recientemente sus respectivos modelos de financiación para los próximos años, introduciendo fórmulas con mayor o menor grado de orientación a resultados en la determinación del subsidio público.

introducir mecanismos más sofisticados que mejoren la transparencia en los procesos de asignación de recursos y garanticen una estabilidad y continuidad del gasto público en el largo plazo mediante la aplicación de criterios objetivos. La tendencia general observada es la de definir un esquema de financiación similar en el que la mayor parte de los costes operativos se calculan mediante la aplicación de fórmulas principalmente basadas en elementos de input, mientras que una parte residual de la financiación que representa en torno al 10-15% de la subvención se distribuye por medio de instrumentos de financiación vinculada a objetivos y contratos programa con los cuales se pretende estimular la calidad y la consecución de determinados objetivos específicos. Por otro lado, las diferencias existentes tanto en la definición de los parámetros e indicadores aplicados en cada región como en las cuantías disponibles generan notables diferencias entre universidades que hacen que resulte difícil que el servicio de la educación se desarrolle en las condiciones de igualdad que sugiere la LOU (Por ejemplo, en el curso académico 2002/03, el gasto público por estudiante en la Comunidad de Navarra era de 5148.77€, mientras que en Extremadura no llegaba a los 2300€ (Hernández Armenteros, 2004).

CUADRO 4

MODELOS DE FINANCIACIÓN UNIVERSITARIA EN LAS CCAA ESPAÑOLAS (AÑO 2002)

	REGIÓN	Mecanismo de financiación	Criterio de Determinación	Distribución	Vigencia
1	ANDALUCIA	Fórmula/Contractual	Input	Global / Condicionada	2002/2006
2	ARAGÓN	Incremental/Contractual	Negociación	Global	1999/2003
3	ASTURIAS	Incremental/Contractual	Negociación	Global / Condicionada	2001/2003
4	BALEARES	Incremental	Negociación	Global
5	CANARIAS	Fórmula/Contractual	Input	Global / Condicionada	2001/2004
6	CANTABRIA	Incremental	Negociación	Global
7	CASTILLA LA MANCHA	Incremental/Contractual	Input	Global / Condicionada	2001/2003
8	CASTILLA LEÓN	Incremental	Negociación	Global
9	CATALUÑA	Fórmula/Contractual	Input/Output	Global / Condicionada	2003/2010
10	VALENCIA	Fórmula/Contractual	Input/Output	Global / Condicionada	1999/2003
11	EXTREMADURA	Incremental	Negociación	Global
12	GALICIA	Formula	Input	Global	2001/2003
13	MADRID	Incremental/Contractual	Input/Output	Global / Condicionada	2001/2006
14	MURCIA	Fórmula/Contractual	Input/Output	Global / Condicionada	2001/2006
15	NAVARRA	Fórmula/Contractual	Input	Global / Condicionada	2001/2003
16	PAÍS VASCO	Incremental	Negociación	Global
17	LA RIOJA	Incremental	Negociación	Global

Fuente: Hernández Armenteros (2003^a)

4. ANÁLISIS DE LA EQUIDAD FINANCIERA

El tercer enfoque desde el que abordamos el análisis de los modelos de financiación universitaria hace referencia a su capacidad para favorecer la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio de la educación superior, esto es, atendiendo al principio de equidad.

La idea de la equidad y de la igualdad de oportunidades en el ámbito de la educación superior no representa ningún concepto novedoso, ya que forma parte de los derechos fundamentales inicialmente reconocidos en la Declaración Universal sobre los Derechos Humanos proclamada por Naciones Unidas en 1948, en cuyo artículo 26.2 se establece que, *“el acceso a la educación superior deberá estar fundamentado en el mérito, capacidad, esfuerzo y perseverancia de aquellos que soliciten admisión y que ésta podrá tener lugar a lo largo de toda la vida, con el debido reconocimiento de las habilidades anteriormente adquiridas”*. Las políticas financieras de equidad constituyen, por ello, un instrumento al servicio de los gobiernos con el que se pretende paliar las desigualdades provocadas por razones de renta. En general, dichas políticas suelen materializarse a través de dos tipos de actuaciones (Ntshoe, J. 2003; Schily, K., 2003 & Wälde K. & García C., 2000): 1.- Actuaciones sobre los precios del servicio y 2.- Ayudas directas a los estudiantes.

4.1. El efecto de los costes de matriculación

El establecimiento de precios de matriculación universitaria supone repercutir una parte del coste del servicio de la educación superior a los usuarios directos del servicio. Tradicionalmente, este asunto ha enfrentado a quienes defienden que la educación superior debería ser gratuita, en la medida que constituye un derecho fundamental de los ciudadanos y que genera externalidades positivas para la sociedad, (Wigger, B. and Weizsacker, R. 2001), frente a la cada vez más extendida corriente de opinión, que cuestiona la eficacia de dicha medida (Shin, J. & Milton, S., 2006; Séller, 2005; Barr, N., 2004; Ahier, J., 2000). En este sentido, los argumentos en contra de las políticas de gratuidad de la educación superior giran en torno a estos tres aspectos:

- 1.- Supone renunciar a una importante fuente de ingresos para las universidades;
- 2.- los rendimientos de la educación superior no se distribuyen de forma homogénea entre la sociedad, sino que los usuarios de la misma son los principales beneficiarios y, por tanto, deben participar en su financiación;
- 3.- no es un sistema socialmente eficiente, ya que puede conducir a efectos regresivos en la medida de que las clases más bajas de la sociedad estarían financiando (vía impuestos) un servicio que en su mayor parte es disfrutado por estudiantes procedentes de niveles socioeconómicos más altos.

De este modo, la tendencia actual en la mayoría de países es la de sustituir las políticas de gratuidad de la educación superior mediante la introducción de precios de matrícula (Shin, J. & Milton, S., 2006; Greeaway & Haynes, 2003; Maassen, P., 2000) que difieren substancialmente entre países. De hecho, en Europa sólo Alemania, Grecia y los Países Nórdicos conservan la gratuidad en el acceso a la educación superior.

En España, la participación de los estudiantes en la financiación de la educación superior representa una media del 20% de los ingresos de las universidades. Sin embargo, la falta de consenso entre las Comunidades Autónomas a la hora de establecer unos criterios comunes en la fijación de los precios de matriculación en las distintas disciplinas provoca que en la práctica nos encontremos con algunas diferencias significativas infundadas en el coste asumido por estudiantes de diferentes regiones (Hernández Armenteros, 2004). Esta situación pone de manifiesto la necesidad del sistema universitario español de desarrollar en primer lugar un sistema de gestión que permita identificar de forma precisa los costes unitarios derivados de la provisión de los servicios docentes⁵, a partir de los cuales establecer criterios comunes acerca de las necesidades de financiación de las instituciones universitarias y la contribución de los diferentes usuarios en la misma.

4.2. El efecto de las becas y préstamos

El paulatino aumento de los precios de matrícula cargados por las universidades hace necesario el desarrollo de otros instrumentos de apoyo financiero a los estudiantes que permitan paliar el coste económico que supone el acceso a la educación superior. Los programas de becas y préstamos a los estudiantes constituyen actuaciones que inciden sobre la decisión de continuar estudiando, tratando de proporcionar a los estudiantes una independencia económica que les evite la necesidad de trabajar y estudiar al mismo tiempo. El efecto positivo de dichos programas puede ser analizado tanto desde una perspectiva de eficiencia, al reducir el retraso y abandono de los estudios, como desde el punto de vista de la equidad, ya que garantiza una renta a las familias con menor nivel de recursos, potenciando por tanto la igualdad de oportunidades (San Segundo, M.J., 2005; Johnstone, D., 2003; Heller, D., 1999). Las ayudas financieras en forma de becas no tienen que ser devueltas por los estudiantes, y en consecuencia todo el coste de la financiación recae sobre el organismo concedente de la ayuda. Por ello, debido al elevado coste de los programas becas, resulta muy costoso hacer llegar una ayuda suficiente a un amplio número de usuarios. A diferencia de lo anterior, las ayudas mediante préstamos están concebidas para ser reembolsadas por los estudiantes de acuerdo a un plan de amortización, cuyas condiciones particulares varían significativamente de un país a otro. De este modo, los préstamos

⁵ Sobre este aspecto, el documento sobre Financiación del Sistema Universitario Español, publicado recientemente por el Consejo de Coordinación Universitaria (2007) incluye una propuesta de modelo para la determinación de los costes referenciales de los servicios universitarios y el cálculo de la financiación básica.

representan un instrumento de financiación accesible para un mayor número de estudiantes en la medida que se les transfiere parte de los costes de la educación superior (Rasmussen, 2006; Barr, 2004; Greenaway & Haynes, 2003; Walde & García, 2000; Eurydice, 1999).

A pesar de que las becas continúan siendo el mecanismo de ayuda al estudiante más extendido, la utilización de préstamos como instrumento de apoyo complementario es una práctica cada vez más frecuente en un buen número de países de nuestro entorno (ver Cuadro 5).

CUADRO 5

INSTRUMENTALIZACIÓN DE LAS AYUDAS FINANCIERAS EN PAÍSES DE LA OCDE

UNICAMENTE BECAS	MAYORITARIAMENTE BECAS (>99%)	COMBINACIÓN BECAS Y PRÉSTAMOS	SÓLO PRÉSTAMOS
Austria	Francia	Australia	Islandia
Bélgica	Italia	Canadá	
Irlanda	Finlandia	Alemania	
Grecia		Holanda	
Portugal		Japón	
España		Reino Unido	
Suiza		Suecia	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2005)

Por lo general, las ayudas financieras a los estudiantes en aquellos países que incorporan programas de préstamos es superior a los países que únicamente utilizan el sistema de becas (ver Cuadro 6).

CUADRO 6

GASTO PÚBLICO EN AYUDAS A LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS

	Alemania	Austria	Bélgica	Dinamarca ¹	Finlandia	Francia	Grecia	Irlanda	Italia	Holanda	Noruega	Portugal	España	Suecia	Reino Unido	Australia	Japón	Media OCDE
% PIB destinado a ayudas a los estudiantes	0.20	0.26	0.21	0.85	0.38	0.09	0.07	0.15	0.14	0.28	0.69	0.07	0.08	0.63	0.26	0.42	0.09	0.25

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2005)

En España, las políticas de ayuda financiera al estudiante son competencia fundamentalmente del Gobierno Central, salvo en el caso del País Vasco. Dichas ayudas están focalizadas en programas de becas a los estudiantes sin que hasta el momento se haya desarrollado en firme un esquema de préstamos (San Segundo, 2005) planteado para los estudios de grado. Como podemos ver en el Cuadro 6, el gasto público destinado a ayudas a los estudiantes representan en España el 0.08% del PIB, lejos del

0.25% de media en la OCDE. A cambio, el sistema universitario español ha desarrollado una vasta red de instituciones y campus distribuidas a lo largo de todo el territorio que han acercado la prestación del servicio a los estudiantes, en lugar de acercar a los estudiantes a las instituciones. Como resultado, España es actualmente uno de los países con mayor porcentaje de la población cursando estudios universitarios. Por el contrario, el crecimiento del número de centros universitarios junto con la escasa ayuda financiera recibida por los estudiantes, justifican la falta de movilidad de los estudiantes españoles, uno de los objetivos básicos del EEES.

5. CONCLUSIONES

Los procesos de financiación de la educación superior, por su repercusión sobre la calidad del servicio, constituyen un aspecto crítico en la consecución de los objetivos planteados en el EEES. A lo largo de este trabajo se han revisado las principales características de los modelos de financiación aplicados en un grupo de países de la OCDE que incluyen la mayoría de países europeos junto algunas otras referencias mundiales. Las conclusiones más relevantes que pueden extraerse a partir de dicho análisis son las siguientes:

-Desde el punto de vista del principio de suficiencia financiera, el análisis del gasto en educación superior ha evidenciado, independientemente de los indicadores utilizados, un déficit general de recursos en los países europeos respecto al esfuerzo llevado a cabo por el resto de países no europeos de la muestra, particularmente Estados Unidos y Canadá con un gasto superior al 2% del PIB. Por otra parte, las diferencias observadas también se hacen extensivas dentro del propio territorio europeo donde el nivel de gasto en determinadas zonas como los Países Nórdicos, Holanda o Austria es sustancialmente superior al que presentan por ejemplo los países del área mediterránea y Portugal. Dichas diferencias suponen un importante obstáculo para la prestación del servicio en las condiciones de igualdad y excelencia a las que se aspira conseguir en el Proceso de Bolonia. En estas circunstancias, lograr un incremento continuado y sostenible de los ingresos de las universidades europeas pasa por conseguir una mayor implicación del sector privado en la financiación de las mismas. En particular, en el caso español se hace necesario llevar a cabo algunos cambios en su organización orientados a estimular una colaboración más estrecha de la universidad con la industria que fomente la prestación de servicios universitarios para el mercado.

-La tendencia habitual en los países europeos es la implementación de fórmulas de financiación como instrumento que guía los procesos de distribución de recursos entre instituciones. La utilización de fórmulas, basadas por lo general en determinados inputs de la actividad como por ejemplo el número de estudiantes, ha proporcionado mayor transparencia y control a los procesos de distribución de recursos. No obstante, en la mayoría de casos, todavía queda margen para avanzar en el desarrollo e implementación de modelos más sofisticados que apliquen criterios independientes para calcular las

necesidades de financiación de las principales actividades de las universidades, docencia e investigación. En este sentido, consideramos interesante progresar en la utilización de métodos de financiación por objetivos como una estrategia para fomentar el uso eficiente de los recursos públicos y poder influir sobre el comportamiento de las instituciones al distribuir una parte de los fondos en base a incentivos. Para ello, será necesario profundizar previamente en el diseño de sistemas de medición y evaluación del rendimiento en el ámbito de la educación superior con objeto de desarrollar indicadores generalmente aceptados de la actividad universitaria.

-Los préstamos a estudiantes parecen ser el instrumento de apoyo financiero al estudiante más eficiente para garantizar de manera sostenible en el futuro la equidad financiera en el acceso a la educación superior. La utilización de este instrumento, permite por su naturaleza hacer llegar la ayuda a un mayor número de estudiantes que mediante el uso de becas. Además, en la medida que el dinero proporcionado tiene que ser devuelto por los estudiantes una vez terminados los estudios, constituye un sistema de asignación de costes en el que los principales beneficiarios del servicio asumen una parte de su financiación. Sin embargo, el correcto funcionamiento de este tipo de instrumentos depende fundamentalmente de los términos y condiciones definidos. El tipo de interés cargado, el plazo y las condiciones de la devolución del principal constituyen elementos críticos para generar una transferencia óptima de riesgos entre el prestatario, prestamista y la administración pública.

En resumen, la alta heterogeneidad que muestra la situación financiera de los sistemas universitarios en el contexto internacional teniendo en cuenta los recursos disponibles, los procesos de distribución de recursos y las características de los mecanismos de ayuda financiera a los estudiantes, nos hace dudar de la capacidad actual para culminar con éxito el proceso de creación del Espacio Europeo de Educación Superior en los términos de excelencia y competitividad esperados sin previamente llevar a cabo una revisión exhaustiva de los procesos de gestión y gobernanza de los sistemas europeos de educación superior.

3. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARR N (2004): "Higher Education funding". *Oxford Review of Economic Policy* 20 (2), pp 264-283.
- (2003): "Financing Higher Education: Lessons from the UK debate". *The Political Quarterly* 74 (1), pp 371-381
- (1993): "Alternative funding resources for higher education". *Economic Journal* 103 (418), pp 718-728
- CONSEJO DE UNIVERSIDADES (1995): "Informe sobre financiación de universidades". Secretaria General Consejo Universidades, 18 de Diciembre de 1994.
- DIAZ MALLEDO, J. & SAN SEGUNDO, M.J. (2000): "La financiación de la enseñanza superior: un análisis comparado de la situación española". *Papeles de Economía Española*, 86, pp. 249-264

- EUROPEAN COMMISSION (2004): "The financing of higher education in Europe. Volumes I and II". Projects in Economic of Education.
- (2003): "The role of the universities in the Europe of Knowledge" Communication of the Commission of the European Communities. Brussels 5-02-2003
- EURYDICE (1999): "Key topics in Higher Education: Financial support for students in Higher Education in Europe. Trends and debates". European Commission.
- GONZALEZ LOPEZ, M.J. (2006): "Towards decentralized and goal-oriented models of institutional resource allocation: The Spanish case" *Higher Education*, 51 (4), pp 589-617
- (2003): "Estudio comparativo de los modelos de financiación de los sistemas públicos universitarios españoles". *Presupuesto y Gasto Público*, 33, pp 101-121
- (2001): "La incidencia de la función financiera en las políticas universitarias: propuesta y valoración de una metodología para la asignación descentralizada de recursos". Tesis Doctoral dirigida por el Dr. Lázaro Rodríguez Ariza. Granada.
- GREENWAY D. & HAYNES M. (2003): "Funding Higher Education in the UK: the role of fees and loans". *Economic Journal* 113 (485), pp 150-166.
- HERNÁNDEZ ARMENTEROS, J. (2005): "La financiación universitaria española en el marco del Espacio Europeo de Educación Superior". Jornadas sobre el Espacio Europeo de Educación Superior. Cáceres, 3 y 4 de Febrero de 2005.
- (2004): "La universidad española en cifras. Información académica, productiva y financiera de las universidades públicas españolas." Observatorio universitario del Consejo de Coordinación Universitaria.
- (2003): "La financiación de los sistemas universitarios autonómicos: objetivos e instrumentos". Cátedra UNESCO de Gestión y Política Universitaria. Encuentro 2003. Universidad Politécnica de Madrid, 24-25 de septiembre de 2003.
- HÜFNER, K. (2003): "Governance and funding of higher education in Germany". *Higher Education in Europe*, 28 (2), pp 145-163
- JONGBLOED B & VOSSENSTEYN H. (2001): "Keeping up performances: an international survey of performance-based funding in higher education". *Journal of Higher Education Policy and Management*, 23 (2), pp 127-145.
- LIEFNER, I. (2003): "Funding, resource allocation and performance in higher education systems". *Higher Education*, 46, pp 469-489.
- MAASSEN, P. (2000): "Models of financing higher education in Europe". Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), Twente, The Netherlands.
- MORA J.G. (2003): "La mejora de la eficacia de la educación superior en el nuevo contexto europeo". *Papeles de Economía Española*, 95.
- MORA J.G., PALAFOX J. & PÉREZ F. (1995): "The financing of Spanish Public Universities". *Higher Education* 30 (4), pp 389-406.
- NEAVE, G. (2006): "Setting the Estimated Time of Arrival: Goals, Purpose and Progress in making Europe Competitive and Attractive" Paper presented to the Conference "The future of the Lisbon agenda", Viena 2006
- OECD (2006): "Research and Development statistics". OECD Science and Technology Statistics.

----- (2005): "Education at a glance". OECD indicators - Edition 2005.

RASMUSSEN, C. (2006): "Effective Cost-Sharing Models in Higher Education: Insights from Low-Income Students in Australian Universities". *Higher Education*, 51 (1); pp 1-25

SALERNO, C. (2004): "Public money and private providers: funding channels and national patterns in four countries". *Higher Education* 48 (1), pp 101-130

SAN SEGUNDO, M.J. (2005): "Política de becas y ayudas al estudio en los presupuestos del año 2005". *Presupuesto y Gasto Público* 38/2005, pp 7-30.

STROM, G. (1996): "Financing higher education in the nordic countries". *Higher Education Management*, 8 (1), pp 85-99

WALDE, K. & GARCÍA-PEÑALOSA C. (2000): "Efficiency and equity effects of subsidies to higher education". *Oxford Economic Papers*, 52 (2000); pp 702-722.

ZUMETA W (1996): "Meeting the demand for higher education without break the bank. A framework for the design of state higher education policies for an era of increasing demand". *Journal of Higher Education* 67 (4), pp 367-390.