



LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN ESPAÑA: FINANCIACIÓN Y ACCESO

JORGE CALERO (*)

RESUMEN. El objetivo del artículo es el análisis de las relaciones entre financiación y acceso de los estudiantes a la educación superior española. Este objetivo principal se proyecta sobre tres componentes del artículo: en primer lugar, la descripción de la situación actual en cuanto a financiación (en general y, específicamente, financiación destinada a facilitar el acceso); en segundo lugar, el planteamiento de una serie de elementos que alteran sustancialmente el escenario global de la financiación universitaria y, finalmente, la propuesta de diversos programas que intentan dar respuesta a las alteraciones mencionadas, en un contexto potencial de convergencia de los niveles del gasto público universitario español con el de los países de nuestro entorno.

ABSTRACT. The objective of this article is the analysis of the relationship between the financing and the access of students to high secondary education. This main objective is shown on three components of this article: in the first place, the description of the current situation about the financing (in general and, specifically, that for facilitating access); in the second place, the setting of a series of elements that changes in a substantial way the global picture of university financing and finally, the proposal of several programmes trying to respond to the above mentioned alterations in a potential context of convergence of the levels of Spanish public university expenditure with that of countries in our context.

El análisis de las relaciones entre financiación y acceso en el ámbito de la educación superior española, es abordado en el presente artículo utilizando la siguiente estructura: en primer lugar se describe brevemente la ya conocida situación deficitaria, en cuanto a la financiación, de la educación superior española. Más

tarde se trata de revisar tanto la situación general del acceso como los programas de becas y ayudas que se han utilizado para fomentarlo. En un tercer momento se plantea un conjunto de elementos que están modificando sustancialmente el escenario de la universidad española, de carácter tanto regulador como técnico;

(*) Universidad de Barcelona.

Quisiera agradecerle a Xavier Bonal los comentarios y sugerencias que me aportó tras la lectura de una versión previa de este artículo.

discutiendo cuatro áreas que, a mi juicio, resultan prioritarias en el diseño de las políticas de educación superior, con especial referencia al acceso. Finalmente se presentan las conclusiones.

LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR ESPAÑOLA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

La característica que define con mayor generalidad la educación superior española es la escasez de sus recursos financieros. Pese al importante incremento de la financiación que se produjo durante la expansión del sistema durante la década de los ochenta y parte de la década de los noventa, la educación superior española ha llegado al s. XXI en una situación desfavorable, en lo que respecta a la financiación, si la comparamos con nuestro entorno. En efecto, como se ha recogido ya en diversos estudios¹, los indicadores de financiación agregada reflejan una situación de desventaja notable, tanto si los comparamos

con los correspondientes a la Unión Europea como si lo hacemos con los del conjunto de países de la OCDE. En la tabla I se sintetiza la información al respecto: la diferencia en recursos utilizados con respecto al PIB es notable, en torno a 0,4 puntos porcentuales. Buena parte de esa diferencia se debe a los recursos destinados a becas y ayudas a los estudiantes, que suponen en nuestro entorno, como media, el 17% del total del gasto público (en España únicamente se destina el 11% del gasto público a este destino). Los indicadores relativos a la financiación por alumno agravan el escenario descrito; debido a la relativa masificación de la universidad española, el gasto público por estudiante en España supone únicamente el 40,1% del gasto en la OCDE y el 51,5% del de la Unión Europea. El gasto unitario en becas y ayudas en los países de nuestro entorno es más de tres veces mayor que el que se efectúa en España.

El contexto relativo a la financiación que he señalado supone una restricción determinante para el conjunto del sistema,

TABLA I

*Financiación pública de la educación superior. Indicadores básicos comparados.
Gasto por alumno (equivalente a tiempo completo) en dólares USA,
corregidos mediante ppc. 1998*

	España	OCDE	Unión Europea
Gasto público/PIB	0,9	1,3	1,3
Gasto púb. por alumno (directo)	3.232	7.519	5.826
Gasto púb. por alumno (ayudas)	399	1.540	1.229
Gasto púb. por alumno (total)	3.632	9.060	7.055

Fuente: OCDE (2001).

(1) Quizás el que más difusión ha tenido en los últimos años ha sido el informe «Universidad 2000» (Bricall, 2000), en el que, después de la utilización de una serie de indicadores comparados, se propone como objetivo de gasto público en educación superior la cifra de 1,22% de PIB, compuesta por un gasto directo del 0,96% del PIB y de un gasto en ayudas del 0,96% del PIB.

limitación que las más recientes políticas de contención presupuestaria no permiten considerar como coyuntural ni como trivial. Veremos en el desarrollo del tema cómo la continuidad de tales políticas puede incidir negativamente sobre los niveles de eficiencia y de equidad de la universidad española.

EL ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN ESPAÑA

La expansión del sistema universitario español durante las últimas décadas del s. XX supuso la democratización del acceso, tanto en términos de género como en términos de origen socioeconómico. Las desigualdades previas del sistema se han reducido pero el acceso dista todavía de ser homogéneo entre diferentes grupos y el sistema de financiación no está especialmente orientado a mejorar tal situación.

El acceso de las mujeres ha sido uno de los principales factores explicativos de

la expansión del número de matriculados. Las mujeres, que suponían una pequeña minoría en la universidad española durante la década de los sesenta, superaron en número a los hombres a partir de 1986 y suponían, en el año 2000, el 53% del total de estudiantes. La tasa bruta de escolarización universitaria para las mujeres (18-24 años) en 2000-01 era de 39,2%, seis puntos por encima de la tasa correspondiente a los hombres (la tasa bruta agregada era del 36,1%). La participación de las mujeres en diferentes tipos de estudios sigue siendo, sin embargo, bastante desigual, dado que el proceso de elección de estudios es, todavía, fuertemente estereotipado (Calero y Bonal, 1999).

Las pautas de acceso son aún diferentes para estudiantes procedentes de diversos orígenes socioeconómicos. La tabla II muestra las tasas de escolarización netas en función del tipo de ocupación del cabeza de familia. Las diferencias entre tasas son amplias; éstas oscilan entre un

TABLA II

Tasas de escolarización netas (educación superior)
en función de la ocupación del cabeza de familia. 1995*

	Tasa neta de escolarización (%)
Dirección de las empresas y de la administración pública	27,2
Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	61,3
Técnicos y profesionales de apoyo	32,2
Empleados de tipo administrativo	20,7
Trabajadores servicios restauración, personales, protección y vendedores comercios	23,0
Trabajadores cualificados en la agricultura y pesca	21,1
Artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras etc.	19,0
Operadores y montadores de instalaciones y maquinaria	19,7
Trabajadores no cualificados	8,7
Total	24,0

(*) La tasa de escolarización *netas* se ha calculado como la ratio entre el número de estudiantes de educación superior con edad comprendida entre 18 y 24 años y el número total de individuos en la misma franja de edad.
Elaboración propia a partir de microdatos de PHOGUE-95.

8,7% («trabajadores no cualificados») y un 61,3% («técnicos y profesionales científicos e intelectuales»), con una media del 24% en 1995. La categoría «técnicos y profesionales de apoyo» tiene la segunda tasa más elevada (32,2%). El aislamiento de los efectos de la ocupación del cabeza de familia (a través de análisis de regresión logística) permiten mostrar cómo esta variable es, junto con el nivel educativo de los padres, el determinante más importante de la probabilidad de acceso (véase Calero, 1996).

Una forma alternativa de abordar la cuestión de la equidad en el acceso es el análisis a través de la renta familiar. La tabla III presenta los resultados de este análisis aplicado a datos contenidos en el «Panel de hogares de la Unión Europea» (ficheros referidos a España, 1995). En esta tabla aparece cómo se distribuye el servicio de educación superior² entre quintiles de renta familiar per cápita (el tamaño de la familia se ha corregido utilizando la escala OCDE). Las más pobres «consumen» el 14,89% del servicio, aproximadamente la mitad de la proporción consumida por las familias situadas en el quintil más elevado (27,84%). A pesar de que esta distribución es claramente poco equitativa, el mismo

tipo de análisis aplicado a datos de 1980 muestra que, entre 1980 y 1995 se produjo una reducción de las diferencias en el acceso entre diferentes grupos establecidos en función de la renta familiar.

Las desigualdades descritas pueden tener también repercusiones en el terreno del crecimiento económico: en un contexto de reducción progresiva del tamaño de las cohortes que alcanzan la edad de 18 años (que se ha venido dando desde 1993 y se prolongará al menos hasta 2015), el mantenimiento de las actuales pautas de acceso puede provocar una escasez de titulados en el sistema productivo en pocos años. Será necesaria la incorporación a la educación superior de grupos sociales que hoy participan en ella de forma minoritaria; considérese que, para mantener el actual número de estudiantes en 2015, será preciso que la tasa *net*a de escolarización alcance un 39%³, o que con tasas netas menores se incremente el número de alumnos mayores de 24 años.

La subvención a los precios de las matrículas (los estudiantes cubren actualmente alrededor del 18% del total del coste) ha sido el principal instrumento de financiación utilizado para apoyar el acceso a la educación superior de los grupos

TABLA III

Distribución de los servicios de educación superior en función de la renta familiar per cápita, por quintiles (tamaño de la familia corregido mediante escala OCDE). Porcentajes, 1995

Primero	14,89
Segundo	15,11
Tercero	19,77
Cuarto	22,39
Quinto	27,84
Total	100

Elaboración propia a partir de microdatos de PHOGUE-95.

- (2) Se incorpora al cálculo el ingreso procedente de las becas y ayudas.
 (3) En 2000, la tasa neta era de 27,15%, mientras que, como aparece en la tabla II, en 1995 era de 24%.

con menor renta. Los programas de ayuda al alumnado eran insignificantes hasta la década de los ochenta y todavía resultan lo son poco dentro del conjunto de la financiación de la educación superior española. Un programa de becas, desarrollado e incrementado a partir de 1983, era el único elemento del sistema de ayuda a los estudiantes hasta 1998, momento en el que comenzó la aplicación de un programa experimental de créditos. Como se puede ver en la tabla III, el programa general de becas del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) cubre actualmente sólo al 15% del total de estudiantes y el gasto que supone se eleva al 8,8% del total del gasto público en educación superior. Además de su reducida incidencia cuantitativa, el programa tiene una eficacia limitada, especialmente en el nivel distributivo (Calero, 1996). Las recientes modificaciones aplicadas en la convocatoria 2002-03⁴ introducen como requisito adicional para acceder a las ayudas compensatorias (sobre el ya existente referido a las rentas) la pertenencia a colectivos desfavorecidos⁵; esta tendencia a la asistencialización provoca la reducción de la progresividad agregada del sistema de becas.

Por otra parte, desde el curso 1999-00, y como complemento al proceso de distrito abierto, el MECD concede becas de movilidad, para los alumnos universitarios que cursan estudios fuera de su comunidad autónoma⁶; los importes de estas becas, en los casos en que es necesario el cambio de residencia, oscila entre 2.661 y 4.488 euros.

A través del nuevo programa experimental de créditos⁷, establecido por el MECD desde el curso 1998-99, los estudiantes pueden solicitar un préstamo a instituciones financieras comerciales, de hasta 4.200 euros al año (en la convocatoria 2002-03). Los estudiantes que alcanzan un determinado nivel de resultados académicos son avalados por el Ministerio. Las condiciones de devolución incluyen un período de amortización de tres años, después de un año de período de carencia, y tipos de interés subvencionados (la subvención supone en torno al 70% de los intereses)⁸. El coste público agregado del programa, en el curso 2001-02, fue de 709.194 euros. Este programa coexiste con otros, más reducidos, organizados por algunos gobiernos autonómicos y por universidades.

(4) Véase el artículo 4 de la *Orden ministerial de convocatorias de becas y ayudas al estudio de carácter general para el curso 2002/2003* (BOE de 15-07-2002).

(5) Familias cuyo sustentador principal se encuentre en situación de desempleo o sea pensionista por invalidez; familias numerosas; huérfanos absolutos; familias cuyo sustentador principal sea viudo, padre o madre solteros, divorciado o separado legalmente o de hecho; familias en las que el solicitante o alguno de sus hermanos o hijos esté afectado de minusvalía, legalmente calificada.

(6) Para la convocatoria del curso 2001-02, véase la *Orden de 18 de junio de 2001, por la que se convocan becas de movilidad, para el curso 2001/02 para los alumnos universitarios que cursan estudios fuera de su comunidad autónoma* (BOE 29-06-2001).

(7) La convocatoria más reciente puede encontrarse en la *Resolución de 26 de junio de 2002 de la Secretaría de Estado de Educación y Universidades, por la que se efectúa convocatoria pública para los estudiantes universitarios interesados en solicitar créditos* (BOE 30-08-2002).

(8) Este programa se aplicó siguiendo una primera propuesta incluida en Consejo de Universidades (1995). Resulta destacable que no se tomaran en cuenta otras alternativas basadas en devoluciones asociadas a la renta, a pesar de las ventajas (en el área de la equidad y de reducción de desincentivos) de tales alternativas (Woodhall, 1989).

TABLA IV

Indicadores del sistema de becas (nivel universitario), 1985-1999

Año	Número de becarios	Becarios/estudiantes (%)	Gasto en becas (mill. euros).	Gasto en becas/gasto públ. ed. sup. (%)	Cuantía media (incluye compensación) (euros)
1985	113.884	13,8	72,98	7,0	640,8
1990	213.765	19,4	226,93	8,3	1.061,6
1995	300.395	20,0	340,80	8,8	1.134,5
1999	237.675	15,0	452,28	8,8	1.902,9

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, varios años.

UN ENTORNO CAMBIANTE PARA LA FINANCIACIÓN Y EL ACCESO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR ESPAÑOLA

El marco global al que se enfrentan los agentes implicados en la educación superior española está sufriendo en la actualidad transformaciones muy relevantes. Una serie de factores, relativos tanto a la regulación como a condicionantes técnicos, componen un entorno cambiante que va a exigir adaptaciones y modificaciones de la financiación de la educación superior y de los sistemas de acceso. Cinco características de este nuevo contexto destacan como factores básicos que deben guiar las posibles reformas futuras; algunas de estas últimas serán abordadas más adelante.

En primer lugar, la conclusión del proceso de descentralización territorial que coincide con el final de la década de los noventa. Al finalizar este proceso, todas las comunidades autónomas ejercen las competencias de las que disponían, desde la década de los ochenta, las comunidades de Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana, Navarra y País Vasco.

En segundo lugar, la entrada en vigor, a principios de 2002, de la nueva *Ley Orgánica de Universidades* (LOU). En la LOU se regulan únicamente dos aspectos

directamente vinculados a la financiación: por el artículo 45 las Comunidades pasan a «desarrollar, ejecutar y controlar el sistema general de becas y ayudas al estudio» (la determinación de las modalidades, cuantías y condiciones académicas y económicas para acceder a ellas es competencia del gobierno central). Por otra parte, la disposición adicional octava indica que el Consejo de Coordinación Universitaria elaborará un modelo de costes de referencia que, con carácter meramente indicativo, «contemple criterios y variables que puedan servir de estándar para la elaboración de modelos de financiación» (estos últimos serán elaborados por las comunidades autónomas). Además de estos dos elementos directos, diversas regulaciones introducidas por la LOU afectarán de forma indirecta los procesos de financiación de la universidad española: sólo es preciso aquí mencionar las modificaciones en el sistema de acceso y contratación del profesorado y el nuevo diseño de los órganos de gobierno universitarios. -

En tercer lugar, la creciente diversificación de los centros y la competencia entre éstos en términos de selección de los estudiantes y de mejora de la calidad de los servicios prestados, en un nuevo contexto de distrito abierto. Este incremento de la competencia puede provocar incrementos de las desigualdades inter-centros

(a través de una segmentación más acusada de los resultados del proceso educativo en función del origen social del estudiante); el sistema de financiación puede convertirse en una herramienta útil para compatibilizar la intensificación de la diversificación y la competencia con la consecución de mayores niveles de equidad.

Un cuarto componente del medio al que me refiero tiene que ver con el incremento de las expectativas depositadas en las universidades. En un proceso acelerado, que ha tenido lugar durante los últimos veinte años, las tareas asignadas a la Universidad y a sus trabajadores se han diversificado, a la vez que se ha exigido una mayor responsabilidad en su cumplimiento. A la actividad docente se le ha unido la actividad investigadora y una multiplicidad de tareas de gestión (de investigación, de departamentos o centros), evaluación (tanto la auto-evaluación como la evaluación de otras titulaciones o centros) y rendición de cuentas, como contrapartida a la autonomía concedida a las instituciones universitarias.

Un quinto elemento es la caída del tamaño de los grupos con edad de acceder a la universidad. La cifra que puede ser ilustrativa en ese sentido es la siguiente: en el año 2015, el grupo con edad de entrar en la universidad será un 30% más pequeño que en 2001 y será un 54% más pequeño que en el año 1993. Estos números son preocupantes, especialmente si tenemos en cuenta que las tasas de escolarización están creciendo, pero no lo suficiente como para compensar la caída demográfica⁹. Desde 1999 los incrementos de la tasa de escolarización no compensan el descenso del tamaño de los grupos de edad.

POSIBLES OBJETIVOS SELECTIVOS PARA LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Teniendo en cuenta el marco definido por los cinco elementos ya revisados se proponen, ahora, una serie de programas, organizados en cuatro áreas, con la intención de proporcionar elementos para la discusión en el proceso de diseño de la política universitaria. El punto de partida común a estas propuestas es que la educación superior española está sub-financiada con respecto a los países de nuestro entorno; sin embargo, la financiación adicional no es necesaria, en el contexto actual, para proporcionar más docencia básica masiva. Con el diferencial de 0,4% del PIB existente con respecto a los países de la Unión Europea, se podría financiar docencia básica para más de medio millón de nuevos alumnos; sin embargo parece evidente que ni esos estudiantes van a existir ni la docencia básica es, ya, una prioridad de la universidad española. En mi opinión es necesaria, sin embargo, financiación destinada a programas selectivos, con cuatro áreas de objetivos concretos: la mejora del rendimiento académico; la facilitación del acceso a grupos que tienen actualmente una representación minoritaria; la generalización del acceso a la formación continua en la educación superior y, finalmente, el apoyo a la movilidad real de los estudiantes.

De la primera de las áreas es preciso destacar que el rendimiento académico de las universidades españolas es notablemente bajo. Algunos indicadores esclarecedores en este sentido son los siguientes: solamente el 56% de los estudiantes que empiezan estudios superiores acaban obteniendo un título. Para este 56% que consigue alcanzar un título, la duración

(9) De hecho, en el período 1996-2001 se ha producido una desaceleración del crecimiento de la tasa de escolarización.

media real de las carreras es de 6,1 años para los estudios de ciclo largo y de 4,7 años para los de ciclo corto¹⁰. Las disposiciones necesarias para reconducir esta situación incluyen sistemas de tutorías, programas de seguimiento de los estudiantes, complementos docentes (en la vía de los «cursos cero») y readaptación de los planes de estudio, entre otros. Estos programas cobran especial importancia en un contexto en el que la clientela proviene de grupos sociales que no habían accedido anteriormente a la universidad. Si bien en los últimos años se han multiplicado las iniciativas, a menudo voluntaristas, en este sentido, de hecho sus efectos sobre la evolución del rendimiento académico agregado están siendo modestos.

En cuanto a la segunda área, la relativa a los programas referidos al acceso, a mi parecer una democratización real de éste exigirá, en los próximos años, un cambio radical en la política de becas y ayudas y su combinación con programas activos de financiación selectiva como el que comentaré más adelante. El sistema de becas actual conserva una perspectiva asistencial y unas excesivas exigencias a los becarios tanto en el terreno académico como en el de los requisitos económicos; en los últimos años se ha mostrado excesivamente débil como elemento básico de la política de acceso e igualdad de oportunidades. Resulta necesario modificar el punto de vista, desde el actual carácter asistencial (por la que «se hace un favor» al estudiante necesitado) hacia una perspectiva activa de fomento real de la demanda, la movilidad y la igualdad de acceso, en la que se reconozca la importancia que tiene la creación de capital humano en las sociedades actuales (de hecho, el estudiante «hace un

favor» al conjunto de la sociedad al estudiar).

La expansión de los recursos financieros no podría, sin embargo, conseguir por sí misma elevar suficientemente la tasa de escolarización y garantizar el acceso de los estudiantes válidos de los grupos de menor renta; como es bien conocido, la financiación como instrumento para la reducción de la desigualdad en el acceso tiene límites muy marcados, dado que gran parte de las barreras al acceso residen en factores familiares y culturales, que se proyectan especialmente sobre la enseñanza secundaria y sobre el nivel superior. Partiendo del reconocimiento y aceptación de los mencionados límites, un excelente programa, que a mi juicio debería de servir como modelo en las políticas de mejora del acceso a la educación superior, es el *Excellence Challenge*¹¹, que se viene aplicando desde el año 2000 en el Reino Unido. El programa combina medidas puramente financieras con medidas que podríamos denominar de «marketing social». A los estudiantes de clase trabajadora en áreas seleccionadas se les relaciona, desde el comienzo de la educación secundaria, con el mundo universitario. Diferentes agentes participan en el programa: las universidades ofrecen tutorías, jornadas de puertas abiertas, cursos de verano y, en ocasiones, ofertas de admisión condicionadas; los centros educativos ofrecen tutorías y seguimiento selectivo; asimismo los padres y madres se implican en el proceso. A través de estos elementos se pretende reducir las barreras de información y actitud establecidos entre estos estudiantes y la educación superior. Simultáneamente los estudiantes reciben ayuda financiera durante la educación secundaria

(10) *Estadística Universitaria 2000-2001*. MECD.

(11) Para una descripción más detallada del programa, véase Department for Education and Employment (2001).

y durante la estancia en el centro de educación superior. El conjunto de este programa receipta una financiación de 150 millones de libras (unos 238,5 millones de euros) en los años 2001 a 2003.

La tercera área a la que me refería, la generalización del acceso a la formación continua en la educación superior es resultado del necesario proceso de adaptación de la educación superior a las nuevas necesidades del mercado de trabajo. La relación entre los estudiantes y la educación superior no debería circunscribirse a los pocos años de la carrera, sino que debiera considerarse un proceso continuo; las universidades deberían proporcionar un amplio margen para las posibilidades de elección y diversos puntos de entrada y de salida; la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (a través de universidades basadas en Internet, por ejemplo) podría también incrementar la flexibilidad de acceso y elección¹².

En este sentido, Salmi (2000) propone la idea de que las universidades podrían proponer un «paquete de aprendizaje para toda la vida». Esta idea está vinculada a propuestas de instrumentos alternativos de financiación tales como los «derechos para la educación superior» (Levin y Moreno, 1983) o el «modelo de franquicia» (Van Ravens, 1998), propuestas que comparten el principio de proporcionar un flujo de financiación pública disponible para el acceso continuo a la educación. Estos instrumentos financieros permitirían una mayor flexibilidad y posibilidad de adaptarse a nuevas tecnologías y a entornos cambiantes. De hecho, se trataría de una participación pública en la financiación de actividades que

ya se están articulando en el sector privado. Piénsese, por ejemplo, en cómo algunas universidades en Estados Unidos o Reino Unido no ofrecen un curso de formación, sino un paquete, un contrato por el cual un individuo recibe formación y puede seguir reciclándose en su campo durante veinte o veinticinco años.

La última de las áreas que quisiera plantear es la correspondiente a la movilidad de los estudiantes. La movilidad de los alumnos en la educación superior española ha sido tradicionalmente limitada. Un objetivo prioritario de la política de la educación superior en los próximos años, en mi opinión, debe consistir en proporcionar a los estudiantes la posibilidad de elegir una universidad con independencia de su lugar de residencia, en el conjunto del estado. Para garantizar este principio han de reunirse dos condiciones. En primer lugar, de carácter formal, la existencia de un distrito único; lo que se cumplirá para el conjunto del estado en el año académico 2004-05. En segundo lugar, materialmente, la disponibilidad de suficientes recursos para asegurar la movilidad estudiantil. En este sentido, el nuevo programa estatal de becas de movilidad, al que ya me referí, supone un avance; sin embargo, será necesario seguir ampliando este tipo de proyectos.

La movilidad de los estudiantes españoles hacia universidades de otros países se ha incrementado desde el final de la década de los ochenta, después de la puesta en marcha de programas como *Sócrates/Erasmus* (para universidades de la Unión Europea) y el *Programa de Cooperación Interuniversitaria España-América Latina* (anteriormente *Intercampus*). Este tipo de movilidad podrá

(12) Este tipo de reformas están en la línea de las directrices propuestas por la UNESCO en su informe *Higher education in the 21st century*: «La educación superior debe de cambiar radicalmente, convirtiéndose en flexible desde el punto de vista orgánico y, al mismo tiempo, en más diversa en cuanto a instituciones, estructuras, planes de estudio, y la naturaleza y las formas de sus programas y de sus sistemas de docencia y, también, a través del dominio de las tecnologías de la información que pueden ayudar a conseguir los objetivos perseguidos» (UNESCO, 1998, p. 2).

mejorar a través de avances en el área de reconocimiento de estudios y titulaciones entre sistemas de educación superior europeos y a través de la aplicación del *Sistema Europeo de Transferencia de Créditos*.

CONCLUSIONES

La siguiente afirmación recoge, de forma sintética, la orientación que he querido dar al presente artículo:

Se espera que el gobierno efectúe, en lugar de un control burocrático, una orientación general de la política educativa, que utilice fórmulas de financiación en la asignación de los recursos e invierta en proyectos específicos, al mismo tiempo que proporciona una protección contra las exigencias excesivas del libre mercado (UNESCO, 1998, p. 68).

Las políticas aplicadas a la educación superior española deben centrar su atención en una serie de programas específicos, aquellos en los que sea posible incidir con más claridad en contra de las ineficiencias y desigualdades del sistema. Éstas abundan; en el artículo se han revisado algunas más llamativas: desigualdades notables en el acceso de los grupos, ineficacia relativa de los programas de becas y ayudas, problemas de rendimiento académico, reducida movilidad de los estudiantes, etc.

La aplicación de los programas que aquí se han propuesto, centrados en tales problemas, suponen obviamente un mayor esfuerzo financiero. Las dos consideraciones al respecto mantenidas como básicas a lo largo del artículo han sido, por una parte, la relativa a la actual sub-financiación de la educación superior española (al compararse con los países de nuestro entorno); un mayor esfuerzo financiero no resulta, por consiguiente, fuera de lugar, especialmente si éste no se destina a financiación de docencia básica. Por otra parte, el mayor esfuerzo no es, en modo

alguno, condición suficiente para la superación de algunos de los problemas abordados; en diferentes programas resulta indispensable que tal esfuerzo vaya acompañado del diseño de instrumentos de financiación novedosos, combinados en ocasiones con medidas de «marketing social».

Ambas consideraciones resultan más cruciales si tenemos en cuenta los bajos niveles de escolarización que históricamente se han dado en la sociedad española y que se proyectan (y aún lo harán durante algún tiempo) sobre la estructura de cualificaciones: únicamente el 35% de las personas entre 25 y 64 años han alcanzado el nivel de secundaria, cuando este indicador se sitúa en el 62% para el conjunto de los países de la OCDE. Como señala la propia OCDE (2001) en los primeros resultados de su programa PISA, es éste uno de los motivos que explican el rendimiento menor de los estudiantes españoles en el nivel obligatorio: un entorno poco escolarizado dificulta el proceso de aprendizaje. Son precisos, por tanto, esfuerzos adicionales, financieros y no financieros, que permitan compensar la situación de partida y redunden tanto en mejoras de la equidad como en mayores niveles de competitividad.

BIBLIOGRAFÍA

- BRICALL, J. M.: *Universidad 2000*. Madrid, Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas, 2000 (<http://www.crue.upm.es/inform-euniv2000.htm>).
- CALERO, J.: *Financiación de la educación superior española: sus implicaciones en el terreno de la equidad*. Bilbao, Fundación BBV, 1996.
- «Quasi-market Reforms and Equity in the Financing of Higher Education», en *European Journal of Education*, 33, 1 (1998), pp. 11-20.
- CALERO, J. y BONAL, X.: *Política educativa y gasto público en educación. Aspectos teóricos y una aplicación al caso español*. Barcelona, Ed. Pomares-Corredor, 1999.

- CONSEJO DE UNIVERSIDADES: *Informe sobre la financiación de las Universidades*. Madrid, Consejo de Universidades, 1995.
- *Anuario de Estadística Universitaria. Curso 1997-1998*. Madrid, Consejo de Universidades, 1998.
- *Estadística Universitaria. Curso 1998-1999*. Madrid, Consejo de Universidades, 1999.
- DEPARTMENT FOR EDUCATION AND EMPLOYMENT: *The Excellence Challenge. The Government's proposals for widening the participation of young people in Higher Education*. Londres, DEE, 2001.
- DUTTA, J.; SEFTON, J. et al.: «Education and Public Policy», en *Fiscal Studies*, 20, 4 (1999), pp. 351-386.
- HERNÁNDEZ ARMENTEROS, J.: *Información académica, productiva y financiera de las universidades públicas de España. Año 1998*. Jaén, CRUE, 2000.
- INE: *Enseñanza Universitaria de primer y segundo ciclo. Alumnado matriculado y su evolución. Curso 1998-1999. Avance de Resultados*. Madrid, INE, 1998.
- *Estadística de la Enseñanza Superior en España. Curso 1997-1998*. Madrid, INE, 1998.
- LEVIN, H. M. y MORENO, J. L.: «Financiación de la educación superior y equidad social. Préstamos-renta vs. des», en *Información Comercial Española*, 601 (1983), pp. 49-62.
- MARCHESI, Á.: *Controversias en la educación española*. Madrid, Alianza Editorial, 2000.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE: *Estadística del gasto público en educación. Presupuesto liquidado*. Madrid, MEC, varios años. (Disponible on-line: www.mecd.es).
- *Estadística universitaria*. Madrid, MEC, varios años. (Disponible on-line: www.mecd.es).
- *Datos y Cifras. Curso escolar 1998-1999*. Madrid, MEC, 1999. (Disponible on-line www.mecd.es).
- MORA, J. G.: «The Demand for Higher Education in Spain», en *European Journal of Education*, 31, 3 (1996), pp. 341-354.
- MORA, J. G. y GARCÍA, A.: «Private Costs of Higher Education in Spain», en *European Journal of Education*, 34, 1 (1999), pp. 95-110.
- OCDE: *Financing Higher Education: Current Patterns*. Paris, OCDE, 1990.
- *Knowledge and Skills for Life. First result from pisa 2000*. Paris, OCDE, 2001.
- *Education at a Glance*. Paris, OECD (varios años).
- SALMI, J.: «Higher Education, Facing the Challenges of the 21st Century», en *Techknowlogia*, January/February (2000), pp. 7-10 (<http://www.techknowlogia.org>).
- SAN SEGUNDO, M. J.: «Financiación de la enseñanza universitaria: el papel de los precios a la luz de la experiencia internacional reciente», en *Revista de Educación* (1999), pp. 71-87.
- «El impacto nacional y regional del programa de becas», en *X Jornadas de la AEDE*. Murcia, 2001, pp. 37-52.
- UNESCO: *L'Unesco et la société de l'information pour tous*. Paris, UNESCO, 1996.
- *Higher education in the 21st century*. Paris, UNESCO, 1998.
- URIEL, E. (Coord.) et al.: *Las cuentas de la educación en España y sus comunidades autónomas: 1980-1992*. Madrid, Fundación Argentaria-Visor, 1997.
- VAN RAVENS, J.: «The Franchise Model: refinancing higher education for lifelong learning», en *European Journal of Education*, 33, 1 (1998), pp. 89-102.
- WILLIAMS, G.: «Reforms and Potential Reforms in Higher Education Finance», en *Programme on Institutional Management in Higher Education*. Paris, OCDE, 1994.
- «Current Debates on the Funding of Mass Higher Education in the United Kingdom», en *European Journal of Education*, 33, 1 (1998), pp. 77-87.
- WOODHALL, M. (Ed.): *Financial Support for Students: Grants, Loans or Graduate Tax?* London, Institute of Education, 1989.
- «Changing Sources and Patterns of Finance for Higher Education: a Review of International Trends», en *Higher Education in Europe*, 17, 1 (1992).

