

La financiación de la educación superior: un análisis para el caso de España

José Venancio Salcines, Ma. de Jesús Freire y Javier Orosa

Resumen

Este trabajo intenta explicar los parámetros básicos que rigen el funcionamiento de la financiación universitaria en España, de modo que estos ayuden a enriquecer el debate internacional sobre el tema. Como paso previo se aborda el papel de la educación en el marco social. A continuación y de cara a contextualizar la situación en España se expone la posición relativa que ocupa la educación superior de este país en el marco de la OCDE. Con posterioridad, se esboza la postura de los autores en el discurso sobre la gratuidad de la educación superior.

Palabras clave: financiamiento, contexto social, gratuidad, educación superior, España.

Abstract

The present essay try to explain the basic parameters who rules the operation of university financing in Spain, and how they help to enrich the international debate relate with the financing of higher education. At first the author boards the roll of the education in a social frame. After, he expose the relative position of higher education according with the postulates of the OECD. Finally, he sketch the position of different authors about the gratuitous of higher education.

Key words: financing, social frame, gratuitous higher education, Spain.

Los beneficios de la educación

La educación puede entenderse como un bien en si mismo o como un medio para conseguir fines sociales y económicos. Actualmente, se presta un mayor énfasis, por parte de los ciudadanos y de los gobernantes, al papel que desempeñan los conocimientos y las habilidades de los individuos, es decir, el capital humano en el crecimiento económico. Sin embargo, la mala distribución del capital humano puede contribuir a la desigualdad social y al descontento con el sistema de financiación.

Los argumentos que sustentan que la educación sea considerada un bien de mérito o bien preferente hacen referencia a las propiedades específicas que posee y que lo diferencian de otros bienes, tanto por los efectos de largo alcance que, en diversos aspectos, ocasiona el consumo de dicho bien, como por el tratamiento que exige su análisis desde la perspectiva de la teoría económica.

Todos estos argumentos han conducido a que los planteamientos teóricos en torno a la naturaleza y a los efectos de la educación como un bien económico, tanto en la vertiente de la producción como del consumo, se orienten hacia la justificación de la intervención del Sector Público en la producción y/o suministro del mismo.

Por un lado, se parte de la hipótesis de que la participación en el proceso educativo es un mecanismo de redistribución de la renta. Si se acepta que existe una correlación entre los ingresos derivados del trabajo y el nivel de formación recibido, podríamos argumentar que los colectivos más desfavorecidos de la sociedad ocuparían, de manera permanente, los niveles inferiores en la clasificación de los ingresos.

La actuación del sector público, a través de políticas de gasto público en educación, sobre todo en sus niveles básicos, se justifica en la creación de un entorno de igualdad de oportunidades que, a largo plazo, tendrá efectos sobre la distribución de la renta.

Otra propiedad imputable a la educación es la de ser una fuente importante de generación de externalidades positivas. Si bien no existe un acuerdo unánime respecto del nivel educativo en el que predominan tales economías externas, la idea de que la educación no sólo beneficia a quien la recibe, sino también al conjunto de la sociedad constituye un hecho indiscutible que, plantea considerables problemas al análisis microeconómico porque, al no incluirse en los precios de mercado las valoraciones marginales de los beneficiados por el efecto externo, aquéllos dejan de ser señales que orientan de manera eficiente las decisiones de producción y de consumo.

La existencia de economías externas justifica diversas actuaciones del sector público, orientadas a la internalización de los beneficios o los perjuicios causados por las actividades de producción y de consumo generadoras de las mismas. Dichas actuaciones se concretan, entre otras, en materias tales como la legislación básica de los derechos de propiedad, regulación y financiación.

Un tercer argumento se centra en la propiedad de señalización de los títulos educativos. La participación del sector público tendrá un interés lógico en ejercer el control sobre los contenidos de dichos títulos.

Por último, el proceso educativo genera beneficios que son perfectamente individualizables y, en ese sentido, los beneficios derivados del gasto privado en educación son totalmente apropiables por el consumidor que paga el precio. En la medida en que determinados niveles educativos no generen beneficios externos acusados desde el punto de vista social, el bien educación podría ser considerado como un bien privado puro y, como tal, no exigiría su análisis microeconómico un planteamiento diferente de los bienes privados

Por otra parte, la mayor o menor magnitud de los beneficios privados derivados de la educación constituye una medida adecuada para determinar la proporción de los costes que habrán de soportar los beneficiarios directos de la misma.

El gasto público en educación en España

Para estudiar la cantidad que se debería gastar de los fondos públicos en educación, se necesita disponer de análisis que muestren la cantidad de educación que se va a proporcionar y los recursos de los que se dispone. Realmente, cada país, dentro del conjunto de la OCDE, toma sus propias decisiones sobre el método más adecuado de aplicar los recursos a la educación, pero las comparaciones a nivel internacional pueden proporcionar una perspectiva más amplia.

La evolución del gasto público en educación en relación al Producto Interior Bruto (PIB) en los diferentes países de la OCDE presenta una desigual variación (Tabla 1). Los datos de la tabla anterior proceden de la OCDE *Education at a glance. Indicators*, y muestran como la financiación pública de la educación en España en los últimos 20 años aumentó drásticamente, tanto en términos absolutos como relativos, la tasa de variación media anual desde 1975 hasta 1995 ha sido del 7,5%. La comparación del gasto público en educación superior en relación al PIB que aparece en la Tabla 2, nos permite observar la situación de España respecto a una serie de países de la OCDE, y de nuevo es necesario observar como el gasto público ha aumentado respecto al PIB, pero, todavía estamos alejados de la situación que se da en los países más desarrollados respecto a la educación superior.

También el gasto público en educación respecto al gasto público total experimenta grandes variaciones entre países, pero, en términos generales, se gasta más por estudiante en los países ricos que en los más pobres (Tabla 3).

En la **Tabla 4**, se presenta el gasto público por niveles educativos en relación al gasto público total en España. Los datos presentados muestran como ha evolucionado el gasto público en educación y se observa el aumento que ha tenido lugar en la educación superior, ya que en los cinco últimos años ha pasado de representar el 1,7% del gasto público total al 2,3% en 1995.

El debate sobre financiación pública en España

España no debate actualmente con fuerza las políticas de financiación públicas que afectan a la universidad. Al menos eso le pudiera parecer a un lector de la prensa nacional. La sociedad, por regla general, sólo observa que los universitarios discutimos el problema de selección de profesorado.

A una persona ajena a la realidad española quizás le sorprenda, porque al hablar de política de profesorado no se dialoga también sobre remuneración, formación continua u otros temas de relevancia. La única discusión es tratar de buscar un sistema de selección que evite la ventaja real con la que cuenta un miembro en activo de una universidad de cara a su promoción interna. Son numerosas las voces que salen a los principales medios de comunicación a hablar sobre este asunto. Esto ha provocado una cortina de humo que ha adormecido a los principales actores del sistema universitario, principalmente, a los respectivos ministros de educación. Los periodistas en las ruedas de prensa trasladan este debate a la mesa de los responsables políticos y, éstos

presionan a los reformadores para que les den respuestas, desviando su trabajo de otras tareas de mayor alcance estructural.

Tabla 1
Evolución del gasto público en educación en relación al PIB

	1975	1980	1985	1991	1995
Alemania	5.2	4.6	4.1	4.0	4.5
Francia	5.6	5.1	5.7	5.4	5.8
Estados Unidos	5.7	4.9	4.6	5.5	5.0
Canadá	8.5	7.7	6.9	6.7	6.3
España	1.8	2.5	3.7	4.5	4.8

Fuente: Education at a glance. Indicators (OCDE)

Tabla 2
Gastos públicos en educación superior en relación al PIB

PIB	1990	1995
Alemania	-	1.0
Bélgica	0.8	0.9
Francia	0.8	1.0
Estados Unidos	-	1.1
Canadá	1.5	1.5
Portugal	-	1.0
España	0.7	0.8
Media países OCDE	-	1.1

Fuente: Education at a glance. Indicators (OCDE)

Tabla 3
Gasto público en educación en relación al gasto público total

	1990	1995
Alemania	-	9.5
Francia	10.6	11.1
Estados Unidos	-	14.4
Canadá	12.3	13.6
España	10.1	12.8
Media países OCDE	-	12.6

Fuente: Education at a glance. Indicators (OCDE)

Tabla 4

Gasto público por niveles educativos en relación al gasto público total en España

	1990	1995
E. Primaria y Secundara	7.6	9.3
E. Superior	1.7	2.3

Fuente: Estadísticas de la enseñanza en españa
(Instituto Nacional de Estadística: INE)

En todo caso, el debate político no marca sus ritmos ni temores a toda la comunidad universitaria, y en especial a la Conferencia de Rectores de España. La universidad española se rige por una ley, denominada Ley de Reforma Universitaria, que les confiere un importante grado de autonomía respecto a la clase política. El rector, principal cargo unipersonal, sólo debe rendir cuentas ante el claustro universitario, formado por representantes electos de los profesores, alumnos y personal de administración y servicios.

La independencia de los rectores españoles influye tanto positiva como negativamente en las reglas del debate universitario. El Informe Universidad 2000¹, elaborado a petición de la Conferencia de Rectores, reafirma en gran medida la situación actual. Este informe fue hecho para ser divulgado, después de un debate interno en todas las universidades públicas españolas, ante el poder legislativo. La intención es que el discurso político conozca la opinión de la comunidad universitaria y esta mediatice un futuro proyecto legislativo de reforma universitaria.

Hablar de políticas públicas de financiación supone abordar una cuestión que genera pavor, tanto en España como en otros muchos países esto supone, supeditar el sistema educativo de enseñanza superior a las reglas de mercado. La sociedad española, orgullosa de la economía del bienestar creada a partir de la muerte del general Franco, es recelosa ante cambios que alteren este sistema.

Todo cambio o proceso de reforma financiera tiene que estar acotado, lo contrario sería abrir una caja de Pandora de insospechadas consecuencias. En España parece existir un amplio consenso a la hora de asumir que el Estado financie entre el 75% y el 80% del gasto total del sistema universitario público.

¿Quién asumirá el 20% que no cubre el Estado? Lógicamente, serán las familias. El debate, no se plantea, entonces, entre educación universitaria gratuita o no. Se alinea con la argumentación central de Martínez Rizo (2000). Un financiamiento mixto, con proporciones variables de recursos públicos y privados. Se enmarca igualmente en la dirección marcada por Bruce y Shroff-Mehta (2000) de una mayor participación de los alumnos menos necesitados en los costos de la educación superior.

En numerosas ocasiones, al hablar de financiamiento de este nivel entramos directamente a discutir el papel de las familias. Nuestra opinión en este sentido es rotunda, primero hay que discutir el papel del Estado. ¿Por qué? La universidad está inmersa dentro de un sistema social, y el estado es el encargado de maximizar el bienestar de sus ciudadanos. A nuestro juicio, una máxima que debe ser considerada de cara a esta maximización es la igualdad de oportunidades, principio que debemos recordar, no es sinónimo de equidad ni de justicia.

La inmensa mayoría de las familias españolas con hijos en la universidad pueden asumir una colegiatura o tasa de matrícula que oscilen entre el 25% y el 20% del coste real de la plaza escolar. Aquellas que no superan un nivel mínimo de ingresos estarían exentas de realizar este pago. Si adicionalmente los jóvenes son buenos estudiantes, se les otorga una beca que intenta mitigar su coste de oportunidad, es decir, lo que deja de ganar por estar dedicado al estudio. Esta situación permite que el estudiante universitario no suponga una carga económica para sus hogares. Si al estudiante le coincide su lugar de residencia con el de la universidad, con estas ayudas cubre casi todos los gastos, pero, en aquellos casos en los que debe trasladarse de localidad, la ayuda del Estado se considera insuficiente y las familias deben colaborar en su manutención.

¹. También denominado *Informe Bricall*, en referencia al Prof. Bricall, que era el presidente de la comisión redactora.

Esta situación es asumida por la sociedad en general. De hecho, esta anclada de tal modo, que es muy difícil cambiarla. Aunque en algunos países las universidades tienen autonomía para fijar el importe de sus colegiaturas o tasas académicas, en España, esto es potestad del gobierno de la nación. Sólo se escapan de este control las universidades privadas y los estudios de postgrado (excepto los cursos de doctorado).

Ante proyectos de subidas del importe de las tasas académicas, para acercarse al coste real de la educación, por encima de la tasa de inflación los alumnos siempre han amenazado con importantes movilizaciones. Estos avisos han servido para abortar cualquier cambio. Ningún ministro quiere ver toda la universidad española paralizada durante su mandato. Ha existido, sin embargo, un camino utilizado para escapar al “control” del estudiantado sobre el importe de las tasas, ha sido el precio de las renovaciones de matrícula. Todos los estudiantes pueden matricularse un máximo de siete veces en una materia. El importe que tiene que desembolsar por matricularse en la materia no superada en la primera convocatoria crece de modo abrumador. De modo que un mal estudiante, que suspenda de una forma reiterada, ve acercarse el importe de su matrícula a su coste real. Los sindicatos estudiantiles se han quedado sin argumentos ante esta política de penalización económica del mal estudiante y apenas se oponen a ella.

La universidad española durante estos últimos diez años ha entrado de lleno en la formación de posgrado. Aunque tenía experiencia en la realización de cursos de doctorado no había realizado una fuerte inmersión en Posgrados del tipo Master o Maestría y Especialistas o Expertos. Estos estudios de Master y Especialista se consideran títulos propios, por tanto, quedan bajo el total control de cada universidad. El estado no interviene, ni en sus planes de estudio ni en la regulación de las tasas de matrícula. Esta ausencia de regulación, que ha provocado una gran diferenciación entre universidades, principalmente en lo relativo a sus planes de estudio, ha mostrado también un denominador común: Los estudios de posgrado, tanto en universidades públicas como privadas, tienen que ser autosuficientes y generar un beneficio económico a la universidad.

Por tanto, los estudios de posgrado españoles son un excelente campo de investigación para observar el efecto social de un financiamiento exclusivamente privado. No se sabe muy bien quién o quiénes, han considerado que la formación de posgrado debe regirse por las leyes de mercado, pero la realidad es que el sistema ha calado con fuerza en toda la comunidad universitaria y no se escuchan voces de rebeldía. Los profesores han observado que esta formación proporciona ingresos extras, que en el caso de aquellos docentes de mayor prestigio, y por tanto de mayor ascendencia, se hacen muy considerables. Pero, los alumnos ¿Por qué asumen esta situación?

Los títulos de Maestría/Master y el de Especialista/Experto tienen una parte de su valor en la exclusividad. El alumno lo realiza con ánimo de mejorar su formación, pero también de diferenciarse del resto de sus competidores en el mundo laboral. Si el precio se reduce y se acrecienta el número de plazas ofertadas, se elimina una parte de su valor añadido. Es también importante observar que, una parte considerable de su alumnado son profesionales en ejercicio que desean actualizar su formación, por lo tanto, son personas con un nivel económico suficiente como para asumir totalmente los costes una formación de postgrado. No obstante, es indudable que esta formación es un caso particular y no debe servir nunca de justificación para solicitar una menor intervención del estado en la financiación universitaria.

La universidad gratuita

Expone Martínez Rizo (2000) determinados argumentos utilizados por los defensores de la gratuidad absoluta en la educación superior. Ante ellos, nuestra opinión es que la gratuidad de la enseñanza es una política regresiva. Muchos, generalmente grupos radicales o de izquierda, la han defendido como un elemento de igualdad social. Esto es realmente una falacia. Cuanto mayor es el nivel de subdesarrollo económico de una nación más grotesca resulta esta reivindicación.

Si bien es cierto, que muchas personas la reclaman, una verdad no se hace mayor por el número de voces que la sostienen. Una simple mirada al escenario que nos muestra la educación secundaria llega para dinamitar el argumento de la gratuidad absoluta. ¿Qué personas consiguen superar la secundaria? ¿De qué hogares provienen? ¿Quiénes alcanzan la universidad? Aunque existen estudios empíricos al respecto sobre esto, no es necesario más que usar el sentido común.

Rápidamente, al leer este párrafo, algunos pensarán “¿Acaso no existen alumnos humildes en nuestras universidades? Indudablemente que sí. El proceso de migración hacia las grandes urbes ha acercado a la población hasta las universidades. Un coste fundamental para muchos hogares es el alojamiento y la manutención en una localidad ajena a la familiar, este impacto económico se ha reducido para toda la población rural que ha llegado a las grandes ciudades. Consecuentemente, bajo este escenario de acercamiento físico a los centros de educación superior, la condición económica se reduce a exigir al hogar que pueda prescindir de los ingresos hipotéticos que traería este miembro en el caso de que no estudiase. Parece lógico, que se acreciente, por tanto, el número de alumnos de hogares humildes inscritos en los centros públicos. Si a estas familias y a otras familias de renta media/baja les imponemos una matrícula relevante, no podrían pagarla. Les estaríamos cercenando el principio de igualdad de oportunidades y el estado no acometería, al menos a nuestro juicio, su función principal de generador de bienestar. En estos casos, la política de becas debe garantizar una educación superior gratuita.

Violaciones de derechos

Como pone de manifiesto Martínez Rizo (2000), los defensores de la universidad gratuita llegan a manifestar que el cobro de una cantidad económica constituye una violación de los derechos de los estudiante. Es indudable que las personas tienen intereses, las organizaciones también. El interés de un estudiante es obtener la mejor formación sujeta a una restricción económica, el interés de las organizaciones educativas públicas es otorgar la mejor formación sujeta a una restricción financiera. Si la organización educativa es privada, su interés será maximizar su beneficios sujeta a una restricción de costes.

El comportamiento económico natural de una organización educativa privada puede ser, en un plano teórico, de dos tipos:

- a) Escenario de elevada calidad universitaria. Coexisten universidades públicas y privadas, ambas con unos niveles aceptables de calidad. La organización privada tenderá a tener unos precios tales que le permitan cubrir sus costes medios. Si la universidad pública mejora en calidad tenderá a realizar políticas de reducción de costes, posiblemente a costa de su propio nivel de calidad, para ganar mercado. Este escenario es negativo para los intereses económicos de una institución privada.
- b) Situación de universidades públicas de baja calidad. La organización privada tiende a comportarse como un monopolista. De hecho, ella tiene el monopolio del producto que se demanda: educación. Los otros ofrecen títulos, pero no educación. Su política de precios teórica no es cubrir costes medios, es apropiarse del excedente del consumidor. Es decir, se pregunta cuanto está dispuesto a pagar el estudiante/consumidor por adquirir sus enseñanzas y después fija sus tasas, que superan de modo considerable sus costes medios.

En la situación a) el alumno ve salvaguardados sus derechos. Consigue adquirir a unos precios razonables el producto que demanda. Pero ¿Qué ocurre, si reducimos la restricción presupuestaria de las universidades públicas? Bien sea, porque la sociedad no ubica en una posición muy elevada de su orden de prioridades la educación superior, o bien, porque la entrada masiva de estudiantes no puede acompañarse de incrementos presupuestarios similares. En esos casos, la ausencia de fondos implica a corto y a mediano plazos ubicarse en la situación b). En ese escenario, sería donde se están violando los derechos de la ciudadanía y por extensión de los estudiantes. El Estado habría, de hecho, perdido la capacidad de proveer de educación a la sociedad y sería un mero expendedor de títulos. El anhelado efecto intertemporal de redistribución de la riqueza gracias a la educación se habría esfumado.

Referencias

Becker, G. (1975). *Human capital*, New York, University Press.

Becker, G. (1985). “Human capital, effort, and the sexual division of labor”, *Journal of Labor Economics*, 3, pp. s33-s58.

Bruce, J. and Shroff-Mehta, P. (2000). *Higher Education Finance and Accesibility: An International Comparative Examination of Tuition and Financial Assistance Policies*, Center for Comparative and Global Studies in Education. Gr. Sch. of Ed. SUNY-Buffalo.The Int. Comp. H. E. Finance & Accessibility Project. Consultable en www.gse.buffalo.edu/org/IntHigherEdFinance/publicationsl.html.

Freire, M^a. J. y Salcines, J. V. (2000). “La Universidad y la Nueva Economía: El Proceso de Reforma en España”. Capítulo dedicado a España del libro: *Higher education national systems. Transformations during 90s and perspective towards XXI century* (En imprenta).

MaRtínez Rizo, F. (2000). *La racionalización del financiamiento. Nueve retos para la educación superior. Funciones, actores y estructuras*, México, ANUIES, Cap. 7, pp. 99-117.

Mora, J. y Vidal, J. (2000). “Cambios en la educación superior en España: avances y nuevos conflictos”. *Revista de la Educación Superior en Línea*, núm. 114, consultable en <http://web.anui.es/anui/resup/res114/txt8.htm>.

OCDE (1996, 1997). *Education at a glance*, Paris, OCDE.

ONU (1995). Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura. *Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior*, París, UNESCO.

Rodríguez Gómez, R. (2000). “La reforma de la educación superior. Señas del debate internacional de fin de siglo”. *Revista Electrónica de investigación educativa*, vol. 2, núm. 1, Ensenada, Universidad Autónoma de Baja California.