



**debates**

# La financiación universitaria como instrumento de cambio

*Juan A. Vázquez*

Universidad de Oviedo

## 1. Introducción

De la universidad puede decirse cualquier cosa menos que no está cambiando. Aunque parezcan instaladas en una permanente crisis, las universidades han experimentado en las últimas décadas una profunda y positiva transformación y han contribuido, en un modo que quizá no se ha valorado convenientemente, al desarrollo y al progreso de nuestro país.

La necesidad de proseguir con esa profunda transformación se hace más patente en el presente, para tratar de superar viejos problemas, para responder a nuevas coordenadas y para situar a la universidad española en condiciones de dar el nuevo salto cualitativo que requiere esta sociedad del conocimiento.

Por un lado, es preciso corregir una dinámica en la que los cambios en la oferta (el aumento de titulaciones) y la demanda (la caída de alumnos) no han ido juntos y que, en un mercado cada vez más abierto y competitivo, han conducido a una situación de inestabilidad en busca de un nuevo equilibrio, con la rigidez de que hay pocos grados de libertad para ajustar el «tamaño de la planta» y las condiciones de funcionamiento de la «empresa universitaria».

Y, por otro lado, resulta imprescindible proceder a una adaptación a los cambios que se están experimentando en los objetivos, las funciones y los instrumentos universitarios. Seguramente estamos asistiendo ahora al final de una etapa y al inicio de otra en que se está redefiniendo el papel y las orientaciones de las universidades y se está pasando de la universidad de la cantidad a la de la calidad, de menos alumnos a más demandas educativas, de la universidad cerrada a la abierta, de la de mercados protegidos a la de los mercados competitivos. Son tantos y tan profundos, en efecto, los cambios, que estamos no sólo ante un nuevo escenario sino casi ante un nuevo paradigma respecto a las funciones que ha de desarrollar la universidad y a cómo ha de hacerlo.

La función docente se plantea de otro modo que rompe con los esquemas de la masificación y se liga a objetivos de calidad; y la organización de las enseñanzas se plantea asimismo bajo nuevas perspectivas orientadas a la homologación europea, a la adaptación de contenidos formativos, a atender nuevas demandas de posgrado y de formación continua, al tiempo que emergen nuevas concepciones del proceso de enseñanza-aprendizaje para afrontar esa gran debilidad del sistema que radica más que en «lo que se enseña» en «cómo se enseña».

La función investigadora cambia por igual y gana peso como objetivo universitario, se guía por exigentes metas de excelencia, se somete a reglas de evaluación de calidad y a un mercado interno y externo cada vez más competitivo, se convierte en elemento de presti-

gio de las universidades y se desarrolla con el soporte de la aparición de nuevos sistemas y estructuras. Y sobre ella, surge con un empuje reforzado una «función productiva», de contribución al desarrollo económico, a la creación de actividad, a la generación de innovaciones con aplicación productiva, que otorga a la universidad un papel estratégico en la sociedad del conocimiento. Para responder a esa «tercera misión» surgen multitud de iniciativas en las que la vinculación al sistema productivo adquiere un protagonismo creciente, que llevan a las universidades a comportarse como agentes de la producción, la transferencia y el aprovechamiento de los conocimientos científicos, que promueven nuevas estructuras para impulsar la movilidad del personal científico, la creación de empresas de base tecnológica, la comercialización de patentes, la creación de parques científicos y tecnológicos o el fomento de la capacidad emprendedora.

No podemos olvidar, además, una función cultural, de difusión y de creación de ideas, de revulsivo intelectual, de pensamiento crítico de la universidad, que se ha visto relegada, y que Ortega consideraba como «misión radical» irrenunciable; y hay que afirmar por igual el papel de la universidad como instrumento de cohesión social para evitar la más peligrosa desigualdad de la sociedad de nuestros días, la desigualdad del conocimiento.

Está cambiando el modo en que se conciben las funciones universitarias y ello tiene importantes implicaciones, entre las que me gustaría destacar las siguientes. La primera es que no tenemos todavía seguramente universidades verdaderamente preparadas para asumir todo este amplio y complejo conjunto de funciones y por eso es imprescindible un salto hacia adelante sobre el importante cambio y renovación que ya se ha producido. Quizá las que se nos piden son demasiadas cosas para abarcarlas simultáneamente y la segunda idea es que, en lo sucesivo, tendremos que pensar más que en un sistema universitario en un sistema de «university» en que sin obsesionarse con el todo habrá que acertar a tener ventajas en algo. La tercera idea es que hay que revisar y adaptar funciones, objetivos e instrumentos y hacerlo simultánea, coordinada y coherentemente. Y la cuarta es que esa adaptación implica nuevas pautas de organización, de gestión y de financiación y del servicio universitario, con más recursos y mejor gestionados, con mecanismos y criterios que refuerzan la eficacia y la eficiencia del sistema y con un cambio de lógica que desplace al exterior el actual predominio de los intereses internos y anteponga a los objetivos corporativos los generales de la organización.

¿Disponemos de las condiciones, las estructuras y los recursos necesarios para hacerlo, para afrontar esos cambios? No es el caso de abordar aquí otros ámbitos igualmente decisivos, pero la financiación —el nivel en que se sitúe y el modo en que se estructure— constituye un requisito fundamental para alcanzarlos.

## **2. Suficiencia, eficiencia y equidad en la financiación universitaria**

Parece que cuando hablamos de financiación (y especialmente cuando lo hace la «orden mendicante» de los Rectores) nos limitamos a pedir más recursos que la sociedad no sabe muy bien en qué empleamos y que suscita el recelo, cuando no la abierta desconfianza, de los gobiernos. Y es preciso afirmar desde el primer momento, por eso, que será necesario ampliar los recursos disponibles por las universidades pero que, en sintonía con los

objetivos de renovación, los esquemas de la financiación universitaria han de constituir un instrumento fundamental para el impulso de esos cambios, en vez de servir para consolidar las rutinas, las inercias o los viejos esquemas de funcionamiento, y que han de responder inequívocamente a los principios de suficiencia, eficiencia y equidad.

### 2.1. La suficiencia financiera

Lo primero que habríamos de saber son los recursos que necesitamos y de los que hemos de disponer para prestar adecuadamente el servicio que tenemos encomendado y para cumplir el principio de suficiencia financiera.

No emplearé mucho espacio para argumentar lo evidente: los indicadores de gasto nos sitúan por debajo de los países desarrollados de nuestro entorno y, por lo tanto, serán necesarios más recursos y un incremento de la financiación universitaria, de modo que metidos en convergencias europeas avancemos también la convergencia en la financiación y el gasto universitario.

Gastamos menos que los países de nuestro entorno en educación superior y, sobre todo, en investigación. Como consecuencia, disfrutamos de menores dotaciones de capital humano y tecnológico, el ritmo de progreso técnico es inferior y el de la productividad menor. Por eso necesitamos gastar más, dedicar más recursos y aumentar las dotaciones públicas y totales de financiación. Por eso el gasto universitario es una inversión y, por eso, ese mayor gasto no es sólo necesario desde una perspectiva «interna» de la prestación con calidad del servicio universitario sino desde la perspectiva «externa» de la «función productiva» de la universidad, de su contribución al cambio y el progreso económico.

Tanto como en el volumen, importa detenerse en la estructura de esa financiación, y el análisis comparado con los países de nuestro entorno indica que las diferencias de España se marcan más en el gasto total en educación superior que en la componente pública de ese gasto, revelando que una de nuestras mayores debilidades radica precisamente en la menor entidad relativa de la financiación privada de la educación superior, como consecuencia de la caída del número de alumnos, de la política de tasas y del bajo nivel de las transferencias a las familias para gasto educativo en becas. En las universidades públicas, en efecto, las tasas cubren directamente tan sólo un 10% de los presupuestos y sus casi 9.000 millones de ingresos se distribuyen entre 5.700 de financiación pública y 2.300 procedentes de otras fuentes y de la prestación de servicios.

Cabe concluir, por lo tanto, que para alcanzar la suficiencia sería necesario incrementar la financiación total hasta niveles similares a los de otros países de la OCDE y situarla, al menos, en el nivel del 1,5% del PIB (como se propone en el documento recientemente presentado en el Consejo de Coordinación Universitaria), pero que además de aumentar la financiación pública es imprescindible incrementar igualmente la parte privada de esa financiación mediante una revisión de la política de tasas, un incremento sustancial de las transferencias a las familias y de los recursos destinados a becas, al tiempo que sería deseable que comenzasen a tener alguna significación las aportaciones externas, las donaciones y las acciones de mecenazgo y se elevasen los ingresos obtenidos por las universidades a través de la comercialización de algunos de sus servicios.

En la obtención de esos ingresos me parece de la mayor importancia resaltar la tendencia creciente y la significación cualitativa que van cobrando los recursos derivados de la actividad investigadora. Esa cifra próxima a los 1.000 millones de euros, aunque todavía suponga un modesto porcentaje de alrededor del 12% de la financiación total –que ha ido aumentando en los últimos años y lo seguirá haciendo previsiblemente en los siguientes– permite mejorar por méritos propios los parámetros de financiación que se derivan de las transferencias públicas en el caso de algunas universidades, y es reveladora, al mismo tiempo, del empuje de la «función investigadora» y de la necesidad de romper viejos esquemas y de considerar en los modelos de la financiación universitaria además de los criterios docentes, que han primado hasta ahora, los relacionados con una función investigadora que cobra mayor empuje y de la que pueden derivarse mayores rendimientos.

El logro de la suficiencia financiera en la actividad universitaria ha de alcanzarse no sólo mediante el aumento de los recursos sino también mediante la optimización y racionalización de los gastos y, por eso, a la perspectiva desde el lado de los ingresos habría que añadir una visión desde el lado de los costes, que requiere un riguroso, profundo y detallado análisis de su magnitud, estructura y comportamiento, del que no se dispone más que parcialmente hasta el momento.

Aun con los márgenes que puedan existir para una mayor racionalización y optimización de los costes, el hecho es que la dinámica comparada de ingresos y gastos ofrece perspectivas poco alentadoras en las condiciones actuales si no se modifican los esquemas de financiación. Los ingresos se comportan mediante una función continua, mientras que los costes lo hacen mediante una función discontinua, «a saltos», y con rigideces a la baja. Al aumentar el número de alumnos, por ejemplo, los costes suben «un peldaño» (como consecuencia de un grupo o unos profesores más), pero eso no tiene vuelta atrás por igual cuando, como ahora, cae el número de estudiantes, porque nuestra «planta» no se ajusta fácilmente en tamaño, ni cuenta con los necesarios grados de flexibilidad, o porque frente a las mermas en la «cantidad» se imponen nuevas exigencias de «calidad» en la prestación del servicio que, lejos de reducir, pueden llegar a suponer nuevos aumentos de costes. De modo que, en las actuales circunstancias, las universidades se ven abocadas a una «tijera de déficit», en que se separan las hojas de unos ingresos con un crecimiento contenido o a la baja y unos costes rígidos o al alza, que van generando una brecha cada vez mayor o que pueden conducir a un progresivo deterioro de la calidad de la prestación de los servicios universitarios.

## *2.2. Las metas de eficiencia*

El debate sobre la suficiencia quizá haya relegado a un segundo plano las metas de eficiencia en la prestación del servicio universitario que, sin embargo, se han ido incorporando paulatinamente en los últimos tiempos, que han de constituir un objetivo prioritario en el futuro y a las que han de ligarse de un modo inequívoco los nuevos esquemas de la financiación universitaria.

Aunque haya todavía mucho que mejorar, ceo que hay ya indicadores claros que apuntan a una mayor eficiencia en el funcionamiento universitario: en la disciplina del gasto y el control de los déficit, en el gasto de personal y en el de funcionamiento, y hasta en los resultados académicos, en la mejora de los rendimientos docentes y en la producción investigadora.

Contra lo que a veces se cree, me parece que las universidades han hecho un esfuerzo muy importante por avanzar en el uso racional de sus recursos, han conseguido introducir cambios y mejoras en sus estructuras de costes y han logrado «producir muy barato» y obtener resultados muy por encima de lo que cabría esperar de sus dotaciones de recursos.

Los costes de personal, como cabe esperar, suponen el principal componente del gasto universitario, aunque en un porcentaje inferior al que a veces se piensa, y han ido evolucionando a la baja en términos de su importancia relativa. Los gastos de funcionamiento se han ido reduciendo en su conjunto y han pasado de suponer el 75,6% en 1996 al 67,5 % en 2004, lo que vendría a ser una prueba de rigor y mayor eficiencia de las universidades. Las transferencias de capital han crecido y muestran el importante esfuerzo que las universidades han realizado en unas inversiones (que han llegado a alcanzar cerca del 25% a lo largo de la década), que han experimentado un significativo cambio de orientación, desplazándose de «los ladrillos» a los equipamientos de investigación, y que se han mantenido aun con insuficientes ingresos y a costa de recurrir, en ocasiones, a remanentes u otros fondos propios e incluso al endeudamiento.

Más allá de «indicios» como éstos (que merecerían, sin duda, un análisis más amplio y la utilización de datos e indicadores más detallados) o de la evidencia que aporta la sensible mejora de los resultados y los rendimientos en la prestación de los servicios universitarios (y muy particularmente en la actividad investigadora, en la que han aumentado espectacularmente los datos de producción científica), me importa resaltar dos cuestiones principales.

Por un lado, el hecho de que, frente a otros comportamientos del pasado, la lógica de la eficiencia ha comenzado a estar presente y a calar en el funcionamiento de las universidades y en los objetivos de sus equipos directivos. Y, por otro lado, que la financiación universitaria del futuro ha de ligarse de manera directa, y al menos en algunos de sus componentes, a metas de eficiencia en la prestación del servicio universitario.

Todo ello merecería una reflexión profunda y un debate sosegado y amplio sobre lo que la eficiencia comporta y exige en un servicio público y sobre los elementos clave para la eficiencia de la financiación universitaria, en el que, a mi modo de ver, habrían de tenerse en cuenta al menos los siguientes aspectos:

- a) Ante todo, un compromiso de transparencia y rendición de cuentas, que ya venimos practicando las universidades. Y aún más allá de eso, el paso de una lógica de fiscalización del gasto a una lógica de evaluación de la gestión.
- b) Compromiso de optimización, reorientación y vinculación del gasto a objetivos, para revisar viejas inercias y tradicionales esquemas presupuestarios, orientarlos al cambio y responder a la necesidad de proceder a nuevos ajustes entre oferta y demanda.
- c) Vinculación de la evaluación del gasto no sólo a la racionalización y el uso correcto de los recursos, sino a los resultados de la actividad universitaria y a indicadores de rendimientos de gestión y académicos en los ámbitos de la docencia y la investigación, del tipo de reducir el fracaso o los retardos, impulsar la inserción laboral de los titulados, aumentar la producción científica, el número de patentes o la transferencia de conocimiento, entre otros muchos.

- d) Conectar más estrechamente esos objetivos de eficiencia «interna» con los de eficiencia «externa» para promover la adecuación entre resultados académicos y demandas sociales y un mayor aprovechamiento social de los *outputs* universitarios.
- e) Estimular la incorporación de nuevas técnicas e instrumentos de gestión, con elementos tanto de la gestión de organizaciones como de la planificación estratégica, e instauración de eficaces y más potentes sistemas de incentivos para orientar los cambios, ajustar oferta y demanda y establecer criterios definidos y conocidos de actuación. Es preciso, para ello, abrir una seria reflexión y una profunda revisión del actual sistema de incentivos que resulta notoriamente insuficiente e ineficaz, que responde en algunos casos a simples automatismos (quinquenios docentes) y no está en otros correctamente diseñado (sexenios de investigación que priman más las publicaciones científicas que la transferencia de conocimiento), y que, en algunas ocasiones, parecen incluso claramente invertidos respecto a los objetivos que habrían de perseguir.

### 2.3. La equidad de la financiación universitaria

Junto a la suficiencia y la eficiencia, la equidad ha de ser un objetivo central en los servicios públicos y muy particularmente en el servicio de la educación superior y ha de incorporarse como un elemento central y fundamental en todo el diseño de la financiación universitaria.

Puesto que a veces se confunden, comenzaré por recordar que la equidad consiste en tratar de modo distinto lo que es diferente y que, justamente por eso, no puede equipararse de ninguna manera con la igualdad. La equidad tiene por lo demás muchas vertientes y no todas estarán a mi alcance en este texto, por lo que aludiré fundamentalmente a dos de ellas: las que se relacionan con la equidad en la financiación entre universidades y las que remiten a la cuestión de la equidad en el acceso a los estudios universitarios.

Las diferencias de financiación entre universidades, que siempre concitan la atención mediática y las disputas con los gobiernos autonómicos, son llamativas y evidentes y se muestran tanto en los diferentes niveles de gasto por estudiante y el importe de las transferencias corrientes de las administraciones educativas (que van de 6.118 euros en Navarra a 2.748 en Extremadura), como en el porcentaje que esas transferencias suponen en el PIB, con oscilaciones entre el 0,66% de la Comunidad Valenciana y el 0,19% de Baleares.

Ello plantea un evidente problema de equidad en el conjunto del sistema universitario, vinculado al hecho de la existencia de un amplio y diverso abanico de la financiación por alumno por el solo hecho de pertenecer a un determinado territorio, al margen de la estructura de costes y de los niveles de calidad del servicio prestado, que haría necesario disponer de un estudio detallado de costes de referencia y establecer unos umbrales mínimos y comunes de financiación en el conjunto del sistema y de las Comunidades Autónomas.

Al lado de esas diferencias territoriales, hay otra serie de problemas de equidad en el sistema universitario relacionados con el acceso y la contribución pública y privada a la financiación de la educación superior, materializada en las contribuciones de las tasas y de las familias, por un lado, y de las transferencias públicas y del sistema de becas, por otro lado. No es posible detenerse aquí en cuestiones tan amplias y complejas como éstas y me

limitaré, por tanto, a invocar la necesidad de abordarlas y a aludir a algunos aspectos que no siempre son tenidos en cuenta.

El nivel de las tasas académicas suscita importantes cuestiones que obligan a plantear en un futuro próximo un debate que hasta ahora se ha soslayado y que se ha de abordar tanto desde la perspectiva de la suficiencia financiera –esto es, de los ingresos de las universidades– como de la de la equidad –es decir, de la contribución de las familias con diversos niveles de rentas.

Quizá convenga empezar por indicar que la situación de las tasas dista de ser homogénea y que existe una dispersión en los precios de los créditos de las matrículas universitarias en las diferentes Comunidades Autónomas, que llegan a establecer significativas diferencias tanto en los incrementos aplicados en la horquilla establecida anualmente por el Consejo de Coordinación Universitaria (entre el 3,07% de Cantabria y el 5,15% de La Rioja), como en la magnitud absoluta del precio de esos créditos, que se elevan hasta un 50% entre grados de experimentalidad de las enseñanzas y alcanzan diferencias extremas de hasta un 25% dentro de la misma categoría entre universidades como las de Madrid o la de Valencia, por ejemplo.

Además, se ha producido una «elevación silenciosa» de tasas en las segundas y siguientes matrículas, con incrementos importantes en el precio de los créditos y con una gran dispersión, igualmente, entre universidades, con porcentajes de crecimiento de entre el 15 y el 45% en las segundas matrículas y entre un 30 y un 120% en las terceras y siguientes, según las distintas universidades y Comunidades Autónomas.

Con todo, es bien sabido que en su configuración actual las tasas cubren una pequeña parte del coste de la educación superior y suponen un reducido porcentaje de los ingresos de las universidades (apenas el 10%, como se ha dicho), y que esa situación difícilmente podrá mantenerse invariable en el futuro, tanto por razones de suficiencia como de equidad en la financiación universitaria.

Ese escenario de futuro que se perfila apunta a la necesidad de una subida paulatina de las tasas (para lo que servirían muchas de las recomendaciones establecidas en el «Informe Bricall» elaborado a instancias de la CRUE) y que, a mi modo de ver, requeriría seguramente algún tratamiento diferenciado según los diversos niveles educativos, una implantación paralela y efectiva de nuevos instrumentos como los préstamos-renta y un potente sistema de becas, que constituye todavía una de las principales debilidades de nuestro sistema universitario.

La equidad cobra su significación más importante desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades y de la garantía de que el acceso a la educación no dependa de la capacidad de ingresos de las familias, que ha de garantizarse mediante un adecuado sistema de becas que, en nuestro país, ha presentado simultáneamente problemas de suficiencia (por su escaso volumen), de eficiencia (por el modo en que se ha gestionado) y de equidad (por sus propios resultados). Ese sistema, en el que los recientes incrementos han comenzado a invertir la tendencia regresiva de los inicios de la década, requiere todavía un impulso decidido para acercarse a los niveles medios europeos, duplicando prácticamente el número de becarios para aproximarse al 40% sobre el total de estudiantes de otros países de nuestro



entorno, para multiplicar el porcentaje que suponen las ayudas en el PIB hasta converger con la media de la Unión Europea, para adaptar los umbrales y las condiciones de concesión de esas ayudas a las circunstancias actuales, para combinar adecuadamente diversas modalidades, y, junto a las ayudas al acceso y a los estudios, impulsar decididamente la cobertura de nuevas necesidades como las de las ayudas a la movilidad.

### 3. La financiación de las reformas

A las necesidades de financiación que derivan de los escenarios anteriores, se suman ahora las relacionadas con los objetivos de calidad y con los procesos de reforma que afronta la universidad española y, en particular, con la implantación del Espacio Europeo de Educación Superior surgido del acuerdo de Bolonia.

No hay reforma posible sin recursos y la de Bolonia los requiere especialmente. Avanzamos en ese proceso sin una estimación clara de costes y necesidades de la reforma, aunque con la fundada sospecha de que no serán menores, y no sirven el voluntarismo ni la improvisación para afrontar rigurosamente este importante problema y los riesgos que conlleva.

El primero de esos riesgos se relaciona con los interrogantes, todavía irresueltos, respecto a la financiación de la nueva estructura de las enseñanzas y, en particular, del nuevo ciclo de los posgrados donde, para no caer en un autoengaño y preservar la igualdad de oportunidades, alguien debe garantizar la cobertura de la brecha existente entre unos precios que habrán de ser públicos y unos costes que no dejarán de ser de mercado.

El segundo de los riesgos surge del delicado y complejo problema de la propia determinación de los precios de esos posgrados, en el que la reflexión y el rigor deberían anteponerse a la ligereza o al apresuramiento. Convendría, a este respecto, que no se tratase por igual lo que es diferente, que se distinguiese entre las ayudas para todos y las ayudas para quienes las necesitan y que, en el desarrollo de los sistemas de becas y préstamos, se incorporase la perspectiva de los retornos individuales que derivan de la financiación pública de la educación. Porque no resultaría inconsistente, por ejemplo, que se tratasen de una manera diferente la financiación y las tasas de un posgrado de investigación en lenguas clásicas y las de un máster profesional en odontología, en el que se produce una apropiación privada de los beneficios de la educación a la que el beneficiario habría de contribuir en alguna medida.

Y el tercer riesgo deriva de que, si se no dispone de unas garantías de financiación adecuada, no sólo se resentiría la calidad de los programas o se dificultaría el acceso a los posgrados por motivos económicos sino que se podría llegar a una peligrosa segmentación en la que las universidades públicas se viesan abocadas a ocuparse casi en exclusiva de los posgrados de más marcado carácter investigador y se encontrasen desplazadas de la oferta de los de mayor demanda y orientación al mercado, frente a la competencia de las instituciones que pudiesen garantizar su financiación mediante la aplicación de precios de mercado.

No soy yo de los que creen, ni de los que desean, que el Espacio Europeo de Educación Superior vaya a mercantilizar o a privatizar la educación superior, pero no me parece que ignorar los riesgos sea el mejor modo de sortearlos ni que para evitarlos baste una bienintencionada apariencia de defensa de lo público, que podría desembocar en efectos justamente contrarios a los buscados. Y no puedo dejar de recordar el ejemplo paradigmá-

tico de hace ya algunos años, cuando la desatención y la deficiente financiación del servicio público de correos propició el surgimiento de todo tipo de mensajerías privadas.

Ha llegado, pues, el momento de abordar con la voluntad política que se expresa en los presupuestos y con un firme compromiso de pacto entre las administraciones educativas, el serio problema de la financiación universitaria, si se quiere que los objetivos de calidad no se conviertan en mera retórica y que a base de «legislar barato» se dé al traste con las reformas y con las posibilidades del salto cualitativo hacia delante que están en condiciones de dar las universidades españolas.

### 4. ¿Cheques o becas?

Todo lo que hasta aquí se ha dicho debería configurar las bases de un nuevo esquema de la financiación universitaria que se guíe por principios y orientaciones como las señaladas, frente a modelos alternativos que proponen la reducción de la financiación pública o su canalización a través de instrumentos como los «cheques» a los universitarios. Para argumentar ante las propuestas que presentan esos modelos, conviene comenzar por distinguir entre los objetivos y los instrumentos de la financiación universitaria.

En el terreno de los objetivos, el de disponer de una mayor financiación pública, frente a las propuestas de reducción de la misma, se justifica tanto por razones prácticas como teóricas. Entre las razones prácticas no parece que pueda ignorarse el hecho de que, como se ha dicho, contamos con unos niveles de gasto educativo inferiores al promedio de la UE y que para equipararse a ellos resultará imprescindible un esfuerzo sostenido para incrementar la financiación global, tanto en su componente público como privado. Y son bien conocidas, por otra parte, las razones teóricas que respaldan la necesidad de la financiación pública en el ámbito de la educación, basadas en la existencia de externalidades positivas que contribuyen al crecimiento económico y, al tiempo que benefician al individuo, benefician al conjunto de la sociedad. Esas externalidades hacen que, en ausencia de subvención, la demanda de enseñanza superior sea menor que la óptima, tanto desde el punto vista económico como social.

En el terreno de los instrumentos, frente a las propuestas de introducción de «bonos» o «cheques», existen alternativas como los modelos de financiación por fórmulas o por objetivos, los sistemas de becas o de préstamos-renta que, a mi modo de ver, resultan más consistentes y más adecuados tanto para aumentar la eficiencia y la cobertura de nuevas necesidades (las de movilidad, por ejemplo), como para mejorar la equidad de un sistema que aun resulta regresivo dado el desigual acceso a la universidad por niveles de renta.

No creo que los cheques constituyan de ningún modo el instrumento más adecuado para resolver los problemas de la financiación universitaria, ni mucho menos que encierran la fórmula milagrosa para acabar con todos los males universitarios, como con frecuencia parecen pretender. Y, pese a ello, me parece que son merecedores de una atención y un análisis de sus posibles ventajas y limitaciones que huya de una simple descalificación basada exclusivamente en apriorismos ideológicos.

Aunque ahora haya resurgido en nuestro país la propuesta de establecer una financiación pública de la educación mediante cheques que reciben las familias y por la que compiten las

universidades públicas y privadas, no es nada nueva sino que fue popularizada hace ya décadas por Milton Friedman. Desde entonces, ha dado lugar a algunas sugerentes controversias teóricas y cuenta con diversas experiencias, dentro y fuera de nuestro país, que no puede decirse que arrojen pruebas concluyentes sobre sus pretendidos efectos en las mejoras de eficiencia.

Más que un objetivo en sí mismos, los cheques constituyen un instrumento de la financiación educativa que, sin embargo, tiene la finalidad de potenciar objetivos intermedios como la libre elección de centro y la competencia entre las universidades, bajo los supuestos de la teoría económica en que a mayor competencia le seguirá una mayor eficiencia del sistema y una mayor calidad y en eso, desde el punto de vista teórico, radica uno de sus principales atractivos.

Pero la fundamental objeción que invalida ese planteamiento en el mundo educativo es que éste dista de cumplir las condiciones de un mercado de «competencia perfecta» para el que estaría diseñado y para el que se requeriría que el bien intercambiado fuese homogéneo, que existiese «información perfecta» y que no hubiese barreras de entrada y de salida de empresas.

Frente a la pretendida homogeneidad del bien, lo que caracteriza a la enseñanza superior es justamente su heterogeneidad, puesto que todo el edificio de la ciencia está construido precisamente sobre la subdivisión de los campos científicos y la consiguiente asignación de credenciales a los estudiosos de dichos campos. La información perfecta dista de alcanzarse en la enseñanza universitaria que constituye un servicio complejo, de larga duración y de mínima frecuencia (una vez en la vida se estudia una carrera en la mayor parte de los casos), que impide conocer todos los extremos de unos estudios al iniciarlos. Y existen unas claras barreras de entrada en la creación de universidades que, además, parece conveniente mantener para preservar algún tipo de controles de calidad y evitar el riesgo de proliferación de establecimientos impropriamente denominados universidades, como ha ocurrido en algunos países.

Junto a esta fundamental objeción hay también algunas otras que afectan a los pretendidos efectos de los cheques sobre la eficiencia y la equidad. Desde el punto de vista de la eficiencia no puede dejar de considerarse que la incertidumbre sobre los beneficios de los estudios y el prolongado período necesario para cursarlos puede generar una aversión al riesgo de los estudiantes y de las familias que las políticas universitarias han de tomar en consideración para no reducir los estándares educativos que requiere la sociedad y que son propios de los países desarrollados. Es decir, puesto que «la validez del modelo de cheques depende del grado en que las opciones de los estudiantes sean consideradas superiores a las de los planificadores» (Barr, 1996, pág. 250), dicho modelo supondría un riesgo de inversión por debajo de las necesidades del país.

Pero con el modelo de cheques, además, esas decisiones podrían resultar muy influidas por señales como las tasas o la publicidad de las universidades, con el riesgo de que triunfen ideas como que «más caro es igual a mejor», o «mejores instalaciones», o «mejor publicidad» significan una educación de mayor calidad.

Y no cabe desconocer, por lo demás, los costes de implantación y de gestión de un sistema de cheques, que cabe suponer que serían muy elevados, tanto o más que el actual sistema de becas, con el que la coexistencia resultaría muy ineficiente y cuya sustitución no parece factible ni deseable en la situación de nuestro país.

La alternativa de los cheques plantea igualmente muy diversos debates y problemas desde el punto de vista de la equidad. Me referiré tan solo a dos de ellos. El primero tiene que ver con el hecho contrastado de que la aversión al riesgo es mayor entre los estudiantes de menores niveles de rentas, que eligen estudios más próximos a su residencia, con menor número de años, mayores posibilidades de conseguir empleo y más orientados al sector público (Sánchez Campillo, 2000, pág. 53). Por tanto, la búsqueda de una igualdad de oportunidades entre los estudiantes universitarios exige abordar las diversas fuentes de desigualdad existentes y ofrecer respuestas capaces de asumir no sólo los costes de matrícula, sino también otros relacionados con el coste de la vida y con el coste de oportunidad de realizar esos estudios. El sistema de becas, con sus diversas modalidades de becas de matrícula, compensatorias o de movilidad, tiene un diseño más adecuado para afrontar ese conjunto de aspectos y, más allá de sus problemas de funcionamiento y de su necesidad de ampliación, parece difícil un diseño alternativo basado en cheques capaz de ofrecer una mejor solución a los estudiantes con mayores barreras para facilitarles el acceso, el desarrollo y la culminación de los estudios universitarios.

El segundo de los problemas de los cheques relacionado con la equidad deriva de que su carácter uniforme no tiene en cuenta los distintos niveles de renta de las familias, y de la necesidad de suplementarlos y de introducir cheques discriminatorios basados en la capacidad de pago (más al que menos tiene). Incluso en este caso es más que dudoso que pudiesen llegar a alcanzar una magnitud capaz de cubrir los costes o los precios de las matrículas. Aun así, servirían para salvar las diferencias de renta, pero las diferencias de coste por titulaciones y universidades podrían llegar a diluir la discriminación positiva de esos cheques. Y todo ello plantearía, además de problemas de restricciones presupuestarias, la necesidad de un cierto control de la administración sobre los precios de las matrículas de todas las universidades, incluidas desde luego las privadas. Por lo demás, el diseño de un modelo de cheques discriminatorios tendría muchos problemas en común con el de becas, como los efectos del fraude fiscal sobre su dotación o la consideración de la situación económica de los estudiantes frente a la de sus familias.

La experiencia ha mostrado que, aun en los casos en que exista la posibilidad de que los cheques puedan ir acompañados de financiación adicional por parte de las familias (como el cheque valenciano para la educación infantil), o en que existan cheques diferenciales, es decir mayores para los que menos renta tienen (como en el programa de Milwaukee), se pueden concluir básicamente dos cosas: que los cheques no bastan para financiar la enseñanza y no llegan a cubrir todos los costes; y que, a falta de regulación del procedimiento de admisión de los alumnos, acaba primando el derecho de admisión de los centros sobre el de elección de las familias.

En fin, existen serias objeciones, tanto teóricas como prácticas, para el eficaz funcionamiento de un modelo de cheques que no deja, sin embargo, de tener interés si se concibe como un sistema muy flexible que permite, por un lado, la combinación de financiación pública y privada y, por otro lado, la discriminación positiva por renta, por materias o por territorios, convirtiendo la competencia entre universidades en una variable fundamental de la política educativa.

No obstante, considero que tiene mucho mayor interés un sistema de becas bien gestionado. Como se ha dicho, cualquier modelo de cheques debe ser discriminatorio y, aun así, sea por renta o por titulación, resultará difícil que pueda llegar a salvar las diferencias en tasas de matrícula y otros costes como los de movilidad y de oportunidad que, en cambio, el sistema de becas en sus diversas modalidades pueden abordar y resolver más eficazmente y sin necesidad de tener que diseñar un sistema alternativo.

La propuesta de un modelo de cheques para un sistema universitario como el español, con una abundante dotación de universidades y de titulaciones («con gran capacidad instalada»), con una demanda en regresión por razones demográficas, metida en el proceso de reforma que comporta la implantación del Espacio Europeo de Educación Superior y pendiente de converger hacia una financiación similar a la de otros países europeos, tiene en este momento el efecto de desviar la atención de lo principal a lo secundario y de los fines a los instrumentos.

Éste parece un momento más apropiado, en cambio, para ampliar y mejorar el sistema de becas, para consolidar y generalizar un sistema de préstamos-renta, y para iniciar una serena reflexión sobre la política de las tasas universitarias. Y, lejos ya de los mercados reservados de antaño y en pleno proceso de progresiva diferenciación, las universidades han de preocuparse tanto por ser competitivas como por ser competentes, tanto por competir entre sí como por cooperar entre ellas para emprender acciones conjuntas que persigan, por ejemplo, la captación de estudiantes extranjeros para aprovechar la «capacidad instalada» o el impulso de la movilidad parcial (a través de programas como el Erasmus o el Séneca entre universidades españolas) que, frente a la disyuntiva de elegir un centro, ofrecen la alternativa más enriquecedora de compartir varios de esos centros a lo largo de la vida universitaria.

## 5. Referencias bibliográficas

- ARIAS RODRÍGUEZ, A. (2004), *El régimen económico y financiero de las universidades*. OCU. Madrid.
- BARR, N. (1996), «Medios de financiación alternativos para la enseñanza superior», en OROVAL, E., *Economía de la educación*. Barcelona, págs. 243-255.
- BARR, N. (2004), «Higher education funding». *Oxford Review of Economic Policy*. Vol 20, n.º 2. págs. 264-283.
- BRICALL, J. M. (2000), *Informe Universidad 2000*. CRUE. Madrid.
- CARRASCO DÍAZ, D. (2006), *Libro Blanco de los costes en las universidades*. OCU. Madrid.
- CASTILLO, I., GUIJARRO, M., LANDERAS, P., PÉREZ DE VILLARREAL, J. M. (Coord) (1998), *VII Jornadas de la Asociación de Economía de la Educación*. Universidad de Cantabria.
- CONSEJO DE COORDINACIÓN UNIVERSITARIA, (2007): *Financiación del sistema universitario español*. Madrid.
- FUNDACIÓN CYD (2007), *Informe CYD 2006. La contribución de las universidades al desarrollo*. Barcelona.
- CRUE (CONFERENCIA DE RECTORES DE LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS) (2006), *La universidad española en cifras 2006*. Madrid.
- JONGBLOED, B. (2004), *Funding higher education: options, trade-offs and dilemmas*. Fulbright Brainstorms 2004. New trends in higher education.
- MASSY, W. F. (ed.) (1996), *Resource allocation in higher education*. The University of Michigan Press. Michigan.
- OCDE (2006), *Panorama de la educación 2006. Indicadores de la OCDE*. Santillana. MEC. Madrid.
- RAHONA LÓPEZ, M. (2006), «Efectos del entorno socioeconómico en la realización de estudios universitarios», en MORENO HERRERO, D. y SÁNCHEZ CAMPILLO (Coord). *Investigaciones de Economía de la Educación*, n.º 1. Universidad de Granada y AEDE. págs. 13-23.
- REICHERT, S. y TAUCH, CH. (2005), *Trends VI: European universities implementing Bologna*. EUA.
- SAN SEGUNDO, M. J. (Coord.) (2003), *La financiación de las universidades: un análisis por Comunidades Autónomas*. CRUE. Madrid.
- SÁNCHEZ CAMPILLO, J. (2000), «Igualdad de oportunidades, capacidad de pago y precios públicos en España», en *IX Jornadas de AEDE*. Universidad de Jaén.