

# **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**

Revista Académica evaluada por pares

Editor: Gene V Glass

College of Education

Arizona State University

El Copyright es retenido por el autor (o primer coautor) quien otorga el derecho a la primera publicación a Archivos Analíticos de Políticas Educativas. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en el Directory of Open Access Journals (<http://www.doaj.org>).

**Editores Asociados para Español y Portugués**

**Gustavo Fischman**

**Arizona State University**

**Pablo Gentili**

**Laboratorio de Políticas Públicas**

**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

**Volumen 12 Numero 63**

**Novembre 11, 2004**

**ISSN 1068-2341**

---

## **Vínculos Entre Financiación y Organización Universitaria: Análisis Comparado de la Universidad Española**

**Sara Fernández López**

Citation: Fernández López, Sara (2004, Noviembre 11). Vínculos entre financiación y organización universitaria: Análisis comparado de la universidad. *Española. Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 12(63). Retrieved [date] from <http://epaa.asu.edu/epaa/v12n63>.

### **Resumen**

Durante las últimas dos décadas, han aflorado serios problemas en la gestión de los sistemas universitarios. Algunos gobiernos están tratando afrontarlos mediante la aplicación de políticas y mecanismos que introduzcan y/o incrementen la importancia de las fuerzas y de los criterios de mercado en la gestión de las universidades (“marketization”). Aún se desconocen los resultados de tales medidas pero, en cualquier caso, su puesta en marcha se ha convertido en una tendencia inevitable. Aunque con un ligero retraso con respecto a sus compañeras europeas, las universidades españolas no han permanecido ajenas a este proceso. Durante la década de los noventa se introdujeron medidas tales como la financiación mediante contratos – programa o los mecanismos de evaluación de calidad que tratan de orientar sus actividades hacia una mayor cobertura de las necesidades sociales. Asimismo, en diciembre de 2001, el anterior partido en el gobierno aprobó, basándose en su mayoría absoluta, la Ley Orgánica 6/2001 de Universidades (LOU), que citaba entre sus propósitos el impulso a la diferenciación entre instituciones y, por tanto, a la competencia. Este artículo analiza el grado de orientación al mercado de la universidad española, comparando su posición con la del sistema de educación superior holandés. Dicha comparación se centra en las políticas de financiación y los niveles de autonomía de las universidades en distintos ámbitos de actuación.

**Abstract**

Over the last two decades serious problems have arisen in the modus operandi of higher education institutions. Some national governments are trying to solve them through policies to introduce or further promote market strategies in the management of the higher education organizations. The outcomes of these measures are not known yet but it seems that the marketization of higher education is inevitable. Spanish universities are not an exception in this process although it has been slow in comparison with other institutions in Europe; during the 1990s funding through contract-programs or quality evaluation was introduced in order to promote the move towards a better covering of societal needs. In December, 2001, the Organic Law for the Universities was enacted with the explicit purpose of enhancing institutional differences and the consequent competition among institutions. This article discusses the degree of marketization of Spanish universities and compares such processes with the changes occurring in the Netherlands. For this comparison economic policies and universities' degrees of autonomy are specially considered.

**Introducción**

Durante las últimas dos décadas, han aflorado serios problemas en la gestión de los sistemas universitarios. Estos problemas están relacionados con lo que Mora (1998) ha denominado las tres es: eficacia, eficiencia y equidad. Así, las instituciones demuestran una falta de eficacia, esto es, un retraso a la hora de responder a las necesidades de la sociedad, una ausencia de eficiencia en el uso de recursos y graves defectos de equidad, dado que la educación debería ser un instrumento de redistribución social accesible a todos los individuos suficientemente cualificados. Estos problemas también se encuentran presentes en la universidad española como han puesto de manifiesto numerosos estudios (Bricall, 2000; Calero, 1996; Consejo de Universidades, 1995; Mora, 1997a; San Segundo, 2001; Villarreal, 2002).

Algunos sistemas de educación superior están tratando de solventar dichos fallos “del mercado” y “de la administración” mediante la aplicación de políticas y mecanismos que introduzcan y/o incrementen la importancia de las fuerzas y de los criterios de mercado en la gestión de las universidades. Aún se desconocen los resultados de tales medidas pero, en cualquier caso, su puesta en marcha se ha convertido en una tendencia inevitable (Eicher y Chevalier, 1992; Eicher y Chevalier, 2002; Mora, 1997b). De hecho, dicha tendencia ha sido interpretada como un intento de acercamiento del gobierno a sus electores, la sociedad, cuyo tradicional pacto con la educación superior ha comenzado a ser cada vez más problemático. Así, esta ruptura se evidencia en el descenso del apoyo público a la educación superior y en las acusaciones de falta de calidad, responsabilidad, eficacia y eficiencia de sus instituciones. La universidad española no ha permanecido ajena a este proceso; aunque con un ligero retraso con respecto a sus compañeras europeas, durante la década de los noventa ha introducido medidas tales como la financiación mediante contratos – programa o los mecanismos de evaluación de calidad, que tratan de orientar sus actividades hacia una mayor cobertura de las acuciantes necesidades sociales.

Desde la administración también se ha querido incentivar, al menos desde el ámbito normativo, esta reorientación. Así, en diciembre de 2001, se aprueba la Ley Orgánica 6/2001 de Universidades (LOU), que citaba entre sus propósitos el impulso a la diferenciación entre instituciones y, por tanto, a la competencia, queriendo continuar el “proceso de emancipación de la educación superior [española] del control del Estado” (Mora, 1997c; p. 189) iniciado con la Ley Orgánica 11/1983 de Reforma Universitaria (LRU). No obstante, hay que matizar que dicha ley fue aprobada con el apoyo exclusivo del partido en el gobierno y con una clara oposición del resto de partidos y de la sociedad en general. De hecho, fue una de las medidas

políticas que generó mayores manifestaciones y protestas en la historia reciente de España. El actual partido en el gobierno, tras las elecciones de marzo de 2004, presentó en su momento nueve enmiendas a la totalidad de la ley y un texto alternativo. Dichas recomendaciones, así como las del resto de partidos en la oposición, fueron desoídas. Es de esperar, pues, que en los próximos años, como consecuencia del cambio de gobierno, se produzcan importantes reformas en las normas que desarrollan la Ley Orgánica de Universidades.

Este trabajo analiza el grado de orientación al mercado de la universidad española, comparando su posición con la del sistema de educación superior holandés. La elección de este último como punto de referencia obedece a que se trata de uno de los sistemas que más se ha aproximado a modelos de mercado sin que apenas existiese una tradición previa y manteniendo la importancia de los fondos públicos en la financiación de sus instituciones<sup>1</sup> (CHEPS, 2001; Jongbloed, 2002; Kaiser et al., 2001; OCDE, 2001). La comparación entre sistemas tiene en cuenta tanto la naturaleza de su financiación como otras medidas políticas, en particular las derivadas de la aplicación de la Ley de Universidades, que determinan de forma directa la autonomía de las instituciones. Por último, se establecen las principales conclusiones extraídas del análisis, lo cual permite, por un lado, tener una idea más clara y concreta del nivel de orientación al mercado de la universidad española así como de las consecuencias de las últimas reformas legislativas, y por otro, y más importante, reflexionar acerca de qué tipo de universidad se desea.

### **Reinterpretación de los Modelos Organizativos de Educación Superior**

Hace dos décadas, el “triángulo de la coordinación” diseñado por Clark<sup>2</sup> (1983) constituía un instrumento de análisis sencillo que permitía esquematizar los diferentes modelos organizativos de los sistemas de educación superior (SES). Según este enfoque, las decisiones de las instituciones de educación superior (IES) pueden estar influenciadas por uno o varios grupos de poder (el gobierno o la administración, la oligarquía académica y / o el mercado<sup>3</sup>) cuyos intereses, en ocasiones, se mueven en sentido opuesto. El predominio de un determinado grupo de poder determina el esquema organizativo de un SES. La situación ideal sería el equilibrio de estas tres fuerzas así como su participación activa en la toma de decisiones.

Como consecuencia de los importantes cambios producidos en las formas de intervención de la administración en la educación superior (producción, financiación y regulación<sup>4</sup>), actualmente, los modelos organizativos pueden representarse mediante una

---

<sup>1</sup> Si bien es cierto que Estados Unidos, Reino Unido y Australia tienen unos sistemas de educación superior con una mayor orientación al mercado, no hemos querido utilizarlos en este trabajo porque su situación de partida con respecto al caso español y holandés era diferente: existía una mayor tradición de mercado y la financiación privada, especialmente en el caso de Estados Unidos y Australia, cubre en buena parte los costes de la actividad universitaria.

<sup>2</sup> Este triángulo es calificado por otros autores como “triángulo de los conflictos” o “triángulo de las tensiones” (Moreno, 1998).

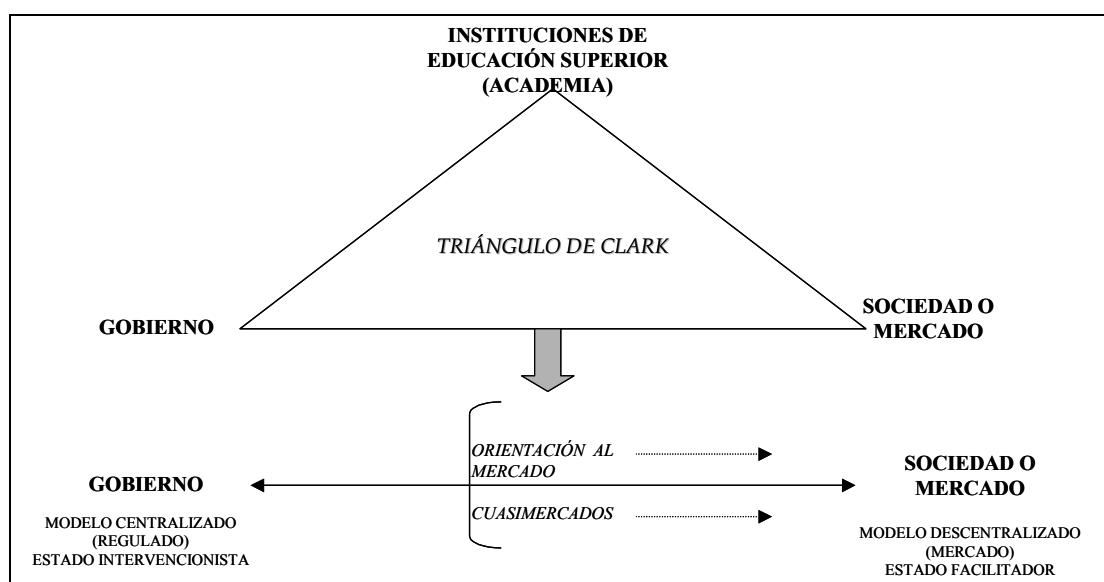
<sup>3</sup> Para una descripción detallada de estos tres grupos ver Goedegebure et al. (1994) y Maasen y Cloete (2002).

<sup>4</sup> Así la administración: 1) Ha impulsado la importancia de la “producción” privada como un proveedor más de educación. 2) Ha incrementado el peso del papel jugado por los clientes en la “financiación” de la educación superior; cada vez una mayor parte de los recursos financieros se distribuyen atendiendo a las decisiones de los consumidores. 3) Por último, como indican Neave y Van Vught (1994), el gobierno desempeña un papel cada vez menos

figura geométrica más sencilla (ver Figura 1). El “triángulo de la coordinación” se ha simplificado, transformándose en un continuum (Jongbloed y Koelman, 2000; Vandenderghe, 1999) en cuyos extremos estarían; por un lado, un modelo descentralizado, donde las fuerzas de mercado desempeñan un papel crucial y la administración se limita a facilitar el juego de todos los agentes (Neave y Van Vught, 1994), y por otro, un modelo centralizado, donde el gobierno asume una posición paternalista y protectora regulando la mayoría de los aspectos de la vida universitaria.

Al igual que sucede con el triángulo de Clark, resulta difícil encontrar SES que encajen perfectamente en estos modelos “puros”. Por ello, ambos extremos actúan más bien como una escala para medir el nivel de “orientación al mercado” (marketisation) de un SES; cuanto más próximo esté al extremo de la sociedad, esto es, cuanto más peso tenga el mercado a la hora de adoptar decisiones, mayor será el nivel de orientación al mercado. Por el contrario, cuanto más se acerque el SES al extremo del gobierno, menor será orientación al mercado.

**Figura 1: Reinterpretación de los modelos organizativos de los sistemas de educación superior**



En estos momentos, muchos SES se posicionan en algún punto de la mitad derecha de ese continuum. ¿Qué ha provocado este desplazamiento? Las administraciones han introducido cambios significativos en la gestión de las instituciones, “poniéndose del lado” de la sociedad y abandonando su antiguo papel de proveedoras de fondos por el de consumidoras de un servicio, al mismo tiempo que pretenden que las relaciones se articulen de una forma más directa entre la sociedad y las propias IES (Maassen y Cloete, 2002). Este proceso calificado como de orientación al mercado, según la terminología utilizada por algunos autores (Dill, 1997b; Jongbloed 2002; Mook y Lo, 2002), es lo que otros denominan creación de mercados gestionados o de cuasimercado<sup>5</sup> (Le Grand, 1990; Calero, 1998a;

---

paternalista, desregulando una serie de aspectos de la vida universitaria y actuando más como un “facilitador” (*facilitator*).

<sup>5</sup> Son *mercados* porque sustituyen a los proveedores estatales monopolistas por proveedores que actúan en competencia; y son *cuasi* porque se distinguen de los mercados convencionales en determinados aspectos, por ejemplo: los oferentes no persiguen necesariamente la maximización de beneficios ni tienen por qué ser de naturaleza privada.

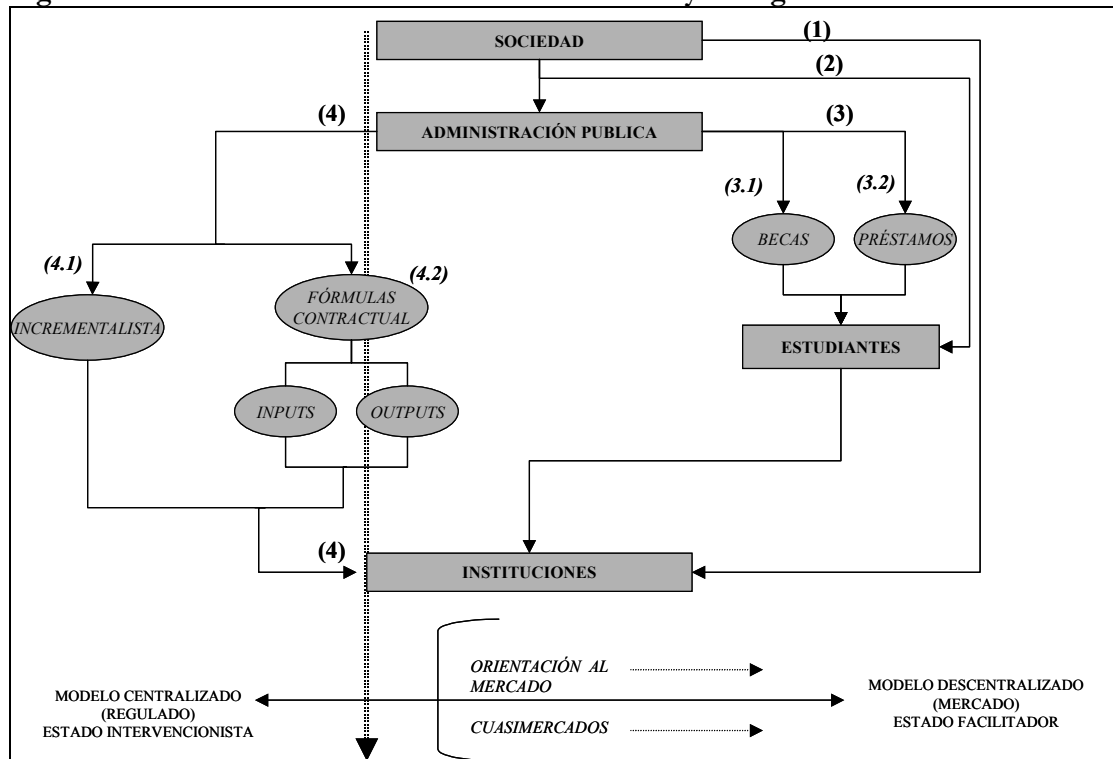
Calero, 1998b). Estos últimos defienden que es prácticamente imposible conseguir mercados perfectamente competitivos en educación superior, por ello es más fácil hablar de mercados gestionados donde se imitan los mecanismos de los mercados auténticos, pero conservando cierto grado de intervención por parte del gobierno.

## Vínculos entre Financiación y Organización Universitarias

Una vez introducidos los distintos sistemas organizativos que caracterizan a un SES, a continuación se procede a relacionarlos con los financieros (Fernández, 2001; Fernández et al., 2002; Moreno, 1998).

La Figura 2 incorpora de nuevo los tres vértices que integran el triángulo de los conflictos desagrupando el mercado en dos componentes: por un lado, los estudiantes, que representan a los usuarios directos de la docencia tradicional, y por otro, la sociedad, esto es, empresas y agentes que son demandantes directos de investigación y de otro tipo de servicios distintos de la formación académica convencional. Por otra parte, recoge los tres elementos que determinan el modelo de financiación de un SES: 1) las fuentes de financiación de la educación universitaria (clasificándolas en recursos de origen público y recursos privados); 2) el destinatario primario de dichos recursos (pueden ir dirigidos a las instituciones o directamente a los estudiantes que, posteriormente, transfieren esos fondos a las universidades); y 3) los mecanismos a través de los cuales se canalizan esos recursos (fórmulas, contratos-programa o sistemas incrementalistas). Por último, en la parte inferior, se muestra el continuum modelo centralizado – modelo de mercado ya comentado en la Figura 1.

**Figura 2: Vínculos entre los modelos de financiación y de organización**



(1)	Financiación privada canalizada directamente a instituciones	(2)	Financiación privada canalizada a través de estudiantes
(3)	Financiación pública canalizada a través de estudiantes	(4)	Financiación pública canalizada directamente a instituciones
(3.1)	Financiación pública canalizada a través de estudiantes: vía becas	(4.1)	Financiación pública canalizada directamente a instituciones: sistema incrementalista
(3.2)	Financiación pública canalizada a través de estudiantes: vía préstamos	(4.1)	Financiación pública canalizada directamente a instituciones: fórmulas y contratos - programa

De la Figura 2 se desprenden varias aportaciones que, por muy obvias que parezcan, es necesario destacar. En primer lugar, hay un único aportante y un único receptor de fondos. El aportante es la sociedad cuyas contribuciones fiscales constituyen la principal vía de ingresos del Estado. De este modo, cuando los recursos que se destinan a la universidad son recaudados previamente por la administración se habla de fondos públicos. En el resto de los casos se trata de financiación privada. El receptor último son las IES, lo que varía son los canales que siguen los recursos antes de llegar a ellas. Por ello, en los párrafos siguientes se esquematizan las cuatro posibles vías de financiación de un SES.

La vía más directa es la Financiación privada canalizada directamente a las instituciones (1), ya que los recursos van desde el contribuyente original al receptor último. Esta categoría agrupa los ingresos que perciben las instituciones por contratos de investigación o por la prestación de otro tipo de servicios así como las donaciones. La otra fuente de financiación privada utiliza a los estudiantes como “filtro” antes de que los recursos lleguen a las instituciones universitarias. La Financiación privada canalizada a través de estudiantes (2) representa las rentas familiares que éstos reciben para cursar sus estudios, al igual que otros recursos procedentes de terceros (becas de fundaciones o préstamos de establecimientos financieros, entre otros).

Cuando las fuentes de financiación de las instituciones son mayoritariamente privadas (vías 1 y 2 de la figura 2), lo lógico es que primen criterios de asignación próximos a los del mercado, centrados fundamentalmente en el objetivo de eficiencia y eficacia. Por tanto, a priori estaremos ante SES con una mayor orientación al mercado (lo cual queda reflejado por el paralelismo con la parte derecha del continuum modelo centralizado – modelo de mercado). Sin embargo, cuando el origen de los recursos es mayoritariamente público (vías 3 y 4 de la figura 2), la determinación del nivel de orientación al mercado del SES requiere, como se muestra a continuación, de una reflexión más profunda.

Un tercer canal de financiación es la Financiación pública canalizada a través de estudiantes (3), esto es, becas o préstamos subvencionados por las administraciones. Cuando la mayoría de los recursos públicos se distribuyen a través de los estudiantes, éstos, como clientes directos de la formación académica, toman la última decisión. Tal situación llevará a los

establecimientos de educación superior a una competencia continua por atraer clientes, provocando: la mejora de la calidad de sus programas, la necesidad de reaccionar rápidamente a los cambios en las demandas sociales, la diferenciación en la oferta educativa y la búsqueda continuada de la eficiencia. Por tanto, a priori, el nivel de orientación al mercado debería ser mayor que cuando los recursos públicos se canalizan directamente a las propias instituciones, ya que, por medio de las elecciones de los alumnos, se introducen elementos de competencia en el sistema educativo<sup>6</sup>.

No obstante, en este caso habrá que distinguir si los recursos públicos se transfieren a los estudiantes de una forma gratuita (becas), o por el contrario, sólo suponen un anticipo de recursos que, posteriormente, han de restituir (préstamos). Esta diferenciación resulta crucial, ya que la devolución de las cantidades aportadas por el crédito crea una “conciencia de coste” en los estudiantes que, a la hora de realizar sus elecciones universitarias, les obliga a analizarlas en términos de costes–beneficios. Este hecho tendrá efectos positivos para los estudiantes, contribuyendo a reducir las tasas de fracasos y de repetición de curso, y para las instituciones, que al competir por la captación de estudiantes que se autofinancien mejorarán su calidad y eficacia.

La última vía sería la Financiación pública canalizada directamente a las instituciones (4). Cuando la mayoría de los recursos públicos utilizan este canal, es necesario analizar los mecanismos utilizados para distribuir los fondos. El uso de un sistema incrementalista implicará una escasa orientación al mercado (lo cual aparece reflejado por el paralelismo con el lado izquierdo del continuum modelo centralizado – modelo de mercado). Por el contrario, cuando los fondos se distribuyen a través de fórmulas o contratos-programas, lo habitual es que se busque primar los criterios de eficiencia, incrementando el grado de orientación al mercado. De nuevo, habría que matizar que si esa financiación mediante fórmulas o contractual se apoya más en inputs o en outputs. En la medida en que un modelo basado en outputs financia el nivel de logro de un objetivo, es de suponer que cuanto mayor sea el uso de outputs mayor será el grado de orientación al mercado.

Como conclusión, se puede afirmar que lo que determina el nivel de orientación al mercado no es el carácter público o privado de la financiación, sino el modo de conceder, controlar y distribuir dichos recursos. Así, un modelo de cuasimercados o próximo al mercado, que a priori parece estar caracterizado por el origen privado de los recursos, se puede lograr con recursos públicos de distintas formas: Canalizando esos recursos públicos a través de los estudiantes, con lo cual éstos impondrán ya un criterio de mercado (Financiación pública canalizada a través de los estudiantes, en particular vía préstamos).

Destinando directamente esos recursos públicos a las instituciones, pero adjudicándolos a través de mecanismos que introduzcan criterios de mercado (Financiación pública canalizada directamente a las instituciones mediante fórmulas o financiación contractual basadas, fundamentalmente, en outputs).

El Cuadro 1 recoge los recursos asignados en 2000 a los SES holandés y español atendiendo al canal de distribución utilizado. Las celdas sombreadas reflejan en términos numéricos las vías de asignación a las IES (Figura 2). Ambos SES utilizan los canales de distribución en una proporción muy similar: el 20% de de fuentes de financiación privadas (vías 1 + 2) y 80% de recursos públicos (vías 3 + 4). La mayoría de éstos se distribuyen a las instituciones, por lo que la financiación pública canalizada directamente a las instituciones (vía

---

<sup>6</sup> Así, en 1972 el Congreso de Estados Unidos rechazó las súplicas de la comunidad universitaria dirigidas a impulsar la financiación mediante fórmulas basadas en el número de matriculados. En su lugar, los legisladores defendieron que proporcionar ayuda pública directa a los estudiantes era más eficiente y eficaz, tanto para equiparar las oportunidades de los estudiantes como para aprovechar las fuerzas del mercado e incrementar así la calidad del SES(Dill, 1997b).

4) representa en torno al 75-80% de su financiación, siendo escasamente significativo el porcentaje de financiación que se reparte a través de los estudiantes (vía 3).

### Cuadro 1: Financiación destinada a la educación superior en función del canal de distribución

FINANCIACIÓN A LA EDUCACIÓN SUPERIOR COMO PORCENTAJE DEL PIB								
	FINANCIACIÓN INSTITUCIONES					FINANCIACIÓN PÚBLICA ESTUDIANTES		
	TOTAL (VÍAS 1+2+3+4)	PRIVADA (VÍAS 1+ 2)	PÚBLICA			TOTAL <sup>A</sup>	PRÉSTAMOS (PROXI 3.1)	BECAS (PROXI 3.2)
			ESTUDIANT .(VÍA 3)	INSTITUCION .(VÍA 4)	TOTAL (VÍAS 3 + 4)			
España	1,1867	0,2735	0,0333	0,8800	0,9132	0,0820	-	0,0820
Holanda	1,2269	0,2480	0,0292	0,9497	0,9788	0,3516	0,2644	0,0872
FINANCIACIÓN A LA EDUCACIÓN SUPERIOR (%)								
	FINANCIACIÓN INSTITUCIONES					FINANCIACIÓN PÚBLICA ESTUDIANTES		
	TOTAL (VÍAS 1+2+3+4)	PRIVADA (VÍAS 1+ 2)	PÚBLICA			TOTAL <sup>A</sup>	PRÉSTAMOS (PROXI 3.1)	BECAS (PROXI 3.2)
			ESTUDIANT .(VÍA 3)	INSTITUCION .(VÍA 4)	TOTAL (VÍAS 3 + 4)			
España	100%	23%	3%	74%	77%	100%	0%	100%
Holanda	100%	20%	2%	77%	80%	100%	75%	25%

A Incluye las transferencias de fondos públicos que se destinan a IES (vía 3)

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2003)

Las diferencias surgen cuando se profundiza en los aspectos cualitativos. Siguiendo a Koelman (1998), los mecanismos que utiliza la administración holandesa para asignar los recursos públicos a sus IES, han evolucionado desde la década de los sesenta pasando por cuatro generaciones, desde una ausencia de modelos de financiación hasta un modelo mixto que considera inputs y outputs, donde la autonomía de gasto de las instituciones es máxima en relación con los modelos anteriores.

Mientras este desarrollo tiene lugar en Holanda, el SES español, en 1983, carece todavía de esquemas formales de financiación. Estos modelos se han desarrollado posteriormente en cada comunidad autónoma, pero a ritmos diferentes, de tal forma que, salvo raras excepciones como el modelo de financiación valenciano, en la mayoría de las regiones se aplica financiación mediante fórmulas basadas en inputs. Con respecto a los recursos públicos percibidos por los estudiantes, se comprueba que, mientras en España los préstamos educativos juegan un papel casi marginal (Elices, 2001; Fernández et al., 2003), en Holanda representan el 25% de la ayuda percibida por los alumnos. En definitiva, las características de los modelos de financiación de ambos sistemas hacen pensar que a priori el nivel de orientación al mercado de la educación superior holandesa es superior al de la española.

### La Orientación al Mercado de la Educación Superior

Tras esta primera aproximación, de carácter financiero, al grado de orientación al mercado de los SES español y holandeses, el análisis se centra en otros aspectos que, en nuestra opinión, determinan en mayor medida dicha orientación. Tales aspectos equilibran, en ocasiones, los efectos colaterales perversos que puede tener la financiación sobre la organización de las instituciones.



Hasta ahora se ha hablado del mercado en un sentido generalista y más bien abstracto. En este apartado se acotará, en primer lugar, el concepto de mercado en educación superior, y, posteriormente, el ámbito de análisis.

El mercado podría definirse como un modo de organizar el intercambio de bienes y servicios apoyándose, fundamentalmente, en el criterio de su precio más que en otro tipo de consideraciones (Dill, 1997b). Si bien esta definición es sumamente precisa, para los objetivos que se plantean en este trabajo resulta más útil definir el mercado de forma indirecta a través de sus características. Siguiendo a Jongbloed (2002), los principales rasgos de un mercado de educación superior pueden clasificarse atendiendo a sus participantes: proveedores (oferta) y consumidores (demanda) (ver Figura 3):

Por otra parte, no existe un único mercado en educación superior, sino varios interrelacionados, destacando los mercados de: la formación, la investigación y el trabajo para los académicos (Dill, 1997b). El objetivo de este estudio se centra en el primero, esto es, el resto del trabajo se destina al análisis de la formación universitaria de grado española y holandesa con respecto a los aspectos recogidos en la Figura 3 con el objetivo de conocer su nivel de descentralización y orientación al mercado. Ello no será óbice para que en algunas ocasiones se haga referencia tanto al mercado de la investigación como al de la formación de postgrado.

**Figura 3: Características de un mercado de educación superior**

Participantes	<p>Características</p> <p>Ausencia de barreras para nuevos participantes</p> <p>Libertad para especificar el producto (o servicio)</p>	<p>Aspectos</p> <p>Normativa sobre el reconocimiento de títulos y financiación pública</p> <p>Diferenciación en las titulaciones</p> <p>Estudiantes: libertad para seleccionar estudiantes</p> <p>Recursos humanos: libertad para determinar las capacitaciones y los términos del contrato del personal</p>
Proveedores Oferta	<p>Libertad en el uso de inputs</p>	<p>Recursos financieros</p> <p>Utilización de criterios lump-sum</p> <p>Derecho a construir sus activos</p> <p>Libertad para desarrollar un amplio conjunto de actividades generadoras de ingresos</p>
Consumidores Demanda	<p>Libertad para determinar precios de matrícula</p> <p>Libertad para escoger proveedor</p> <p>Libertad para escoger producto</p> <p>Acceso a información adecuada sobre precios y calidad del servicio</p> <p>Cobertura de costes a través de los precio</p>	<p>Precios de matrícula</p> <p>Movilidad de estudiantes</p> <p>Currículo estandarizado</p> <p>Transparencia del mercado y formación de rankings</p> <p>Precios de matrícula que cubran un porcentaje importante</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Jongbloed (2003)

## El Lado De La Oferta

En este apartado se analiza si la oferta de formación universitaria de grado cumple las cuatro condiciones que suelen caracterizar a la producción de otros mercados. El Cuadro 2 resume los resultados de este análisis.

**Cuadro 2: Nivel de orientación al mercado en la oferta de educación superior**

			HOLANDA	ESPAÑA
1. Ausencia de barreras para los nuevos participantes			-	--
2. Libertad para especificar el producto o servicio			+	-
3. Libertad para utilizar los inputs	Estudiantes: selección		+	?
	Recursos humanos: selección y condiciones de contratación		++	--
	Recursos financieros	Utilización de criterios lump sum	+	+
		Derecho a construir sus activos	++	-
		Libertad para desarrollar un amplio conjunto de actividades generadoras de ingresos	++	++
4. Libertad para determinar los precios			-	--

Leyenda:      --                      - apenas;                      + un                      ++  
ningún;                      grado de orientación al mercado                      poco;                      mucho

1. Ausencia de barreras para los nuevos participantes. Estos límites pueden ser básicamente de dos tipos: por un lado, barreras legales, es decir, los requisitos que ha de cumplir una nueva institución para obtener el reconocimiento oficial de las enseñanzas que imparte. Por otro lado, restricciones financieras puesto que las inversiones iniciales para la puesta en marcha de una nueva universidad suponen un escollo importante para los potenciales oferentes frente a los ya establecidos.

En Holanda, los nuevos proveedores de educación superior disponen de bastante libertad legal para introducirse en el mercado. Sin embargo, se enfrentan a una importante barrera financiera, ya que algunas instituciones, a pesar de estar oficialmente reconocidas, no gozan de reconocimiento económico y, por tanto, no reciben financiación pública. Como consecuencia, sólo una minoría de estudiantes se matriculan en estas instituciones, todas ellas privadas (Jongbloed y Salerno, 2002).

Por su parte, en España existen barreras legales significativas para el establecimiento de nuevos proveedores de educación superior, siendo el gobierno el que determina, con carácter general, los requisitos básicos para su creación y reconocimiento. Estas exigencias hacen referencia a los medios y recursos adecuados para el cumplimiento de las funciones atribuidas a la Universidad (art. 4, LOU). No obstante, la comunidad universitaria alberga la creencia de que la actual LOU suaviza los requisitos de creación y reconocimiento de las universidades privadas. Así, por ejemplo, a éstas se les exige que tengan un 25% de

profesorado doctor frente al 51% de las universidades públicas. Este tipo de medidas favorecen el crecimiento ya experimentado por las universidades privadas<sup>7</sup>.

2. Libertad para especificar el producto (o el servicio). A pesar de que las IES holandesas gozan de amplia libertad para establecer los objetivos y contenidos de sus programas y curricula, en ocasiones pueden surgir determinadas limitaciones. En concreto, para la oferta de nuevos programas se suele aplicar una prueba que se conoce como el test de macroeficiencia. No obstante, las actuales políticas del gobierno permiten adivinar una tendencia futura hacia su eliminación.

En España, las titulaciones que tienen un carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, así como sus contenidos, son establecidas por el gobierno o por el Consejo de Coordinación Universitaria (art. 8, LOU). Por tanto, al menos en las titulaciones oficiales, las instituciones no tienen suficiente libertad para especificar el producto. Es más, los curricula desarrollados por cada universidad han de cumplir varios requisitos establecidos a nivel central.

Por otra parte, estos requisitos sufrirán importantes transformaciones en los próximos años como consecuencia de la aplicación de los principios para la construcción de un Espacio Europeo de Enseñanza Superior homogéneo antes de 2010, recogidos en la Declaración de Bolonia. Es probable que este proceso limite aun más, al menos en los estudios de nivel bachelor y para las universidades de dimensiones modestas, la libertad de las instituciones para diseñar los curricula. Ello se debe a que el SES español presenta dos importantes problemas de adaptación: la excesiva duración de los títulos de ciclo largo y el reconocimiento de los títulos de ciclo corto para el acceso a la función pública o al postgrado.

En este sentido, la LOU no anticipa muchos cambios, de hecho sigue hablando en términos de créditos tradicionales (art. 88.3, LOU), en lugar de referirse a créditos ECTS, aunque por otro lado, ya reconoce la necesidad de aplicar el Suplemento Europeo<sup>8</sup> al título (art. 88.1, LOU). Además, crea un organismo, la ANECA (Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad), que será el encargado de velar por todo este proceso de acreditación (art. 32, LOU).

Sin embargo, las universidades intentan diferenciar su oferta a través de las titulaciones no oficiales, esto es, a través de títulos propios, especialmente a través de los estudios de postgrado. En estos casos, la diferenciación se establece mediante aspectos tales como la duración, la programación, los contenidos y las formas de superar los estudios, puesto que los estudiantes demandan mayor flexibilidad a través de opciones part-time.

Como ya se comentó, la formación no es el único producto que ofrecen las universidades, hay varios productos “complementarios” –tales como la investigación, las posibilidades de intercambios con el extranjero, los puestos informáticos, de biblioteca y de residencia, las instalaciones deportivas, etc.- que conforma la oferta global de la institución y

---

<sup>7</sup> En la década de los ochenta España contaba con 26 universidades públicas y 4 privadas, establecidas al amparo del Concordato con la Santa Sede. En el curso 2001-02, el número de universidades públicas prácticamente se había duplicado (48 incluyendo la UNED, universidad no presencial) y el número de privadas quintuplicado (19 incluyendo la Oberta de Catalunya, universidad no presencial). Para el próximo curso (2004-05) el número de instituciones públicas asciende a 49 y el de privadas a 23.

<sup>8</sup> Éste pretende ser un modelo de información unificado, personalizado para el graduado universitario, donde se recojan los estudios cursados y las competencias adquiridas. De esta forma se incrementaría la transparencia. Actualmente, en Europa existen países en los que se ha establecido por ley (Austria, Dinamarca, Francia, Finlandia, Alemania, Italia, Liechtenstein, Noruega, Suecia), países donde su expedición es voluntaria (Bélgica, Islandia, Holanda), casos como Reino Unido que emite un modelo similar y, finalmente, países en los que se desarrollan en una fase experimental o piloto, como es el caso de Portugal y España.

añaden valor al producto final. Se puede concluir que las IES tanto holandesas como españolas persiguen la diferenciación en estos ámbitos, donde su margen de maniobra es mucho más amplio.

3. Libertad en el uso de los inputs. Si la educación superior se concibe como un proceso de “producción”, los estudiantes que entran en la universidad constituyen su input esencial<sup>9</sup>, al que se le “incorporan” recursos humanos y materiales para obtener el producto final. Por tanto, los inputs básicos con los que trabajan las IES son los estudiantes y los recursos humanos y financieros.

En el sistema holandés, todos los estudiantes cualificados pueden comenzar sus programas universitarios en la institución que elijan, salvo algunas excepciones en programas como Medicina, Odontología y otros donde existen numerus clausus. Además, en los últimos años se han desarrollado varias experiencias para ampliar la capacidad de las instituciones para seleccionar a sus estudiantes<sup>10</sup>.

Este proceso se ha iniciado y paralizado recientemente en España. Anteriormente a la LOU, existía una Prueba de Acceso a la Universidad (más conocida como selectividad) que determinaba, junto con la nota media de la educación secundaria, la prelación de los estudiantes para escoger una titulación en una universidad pública. De este modo, las universidades tenían poco margen a la hora de seleccionar a sus estudiantes; en función de la oferta y la demanda de plazas se determinaban las notas de corte exigidas en cada titulación y los alumnos que superasen dichas notas accedían a la universidad.

La LOU otorgaba a las universidades más autonomía en este ámbito. Así, a partir del curso 2004-05, las universidades, de acuerdo con una normativa básica que sería establecida por el gobierno y el número de plazas disponibles, determinarían los procedimientos para la admisión de estudiantes con el título de bachiller o equivalente, respetando los principios de igualdad y capacidad (art. 42, LOU). En este aspecto, la LOU se complementaba con lo dispuesto en la Ley de Calidad de la Educación (LO 10/2002, de 23 de diciembre de 2002), que afecta a la enseñanza media. De nuevo, esta ley fue aprobada por el anterior partido en el gobierno, sin contar con el apoyo ni del resto de partidos ni de los profesores de enseñanza secundaria. La Ley de Calidad establecía la obligación de realizar una prueba (Prueba General de Bachiller o PGB) que reemplazaría a la selectividad para obtener el título de bachiller (art. 37). No obstante, una de las primeras decisiones adoptadas por el nuevo gobierno ha sido retrasar el calendario de implantación de la ley, de modo que hasta el curso 2006-07 no saldrán a la luz los desarrollos normativos que permitan su aplicación. Precisamente, uno de los aspectos que ha quedado derogado es la Prueba General de Bachiller y las pruebas específicas de cada universidad, un mecanismo excesivamente complejo y sin transparencia suficiente. De momento, los alumnos que entren en la universidad pública en el curso 2004-05 habrán realizado, en su mayoría, las pruebas de selectivo.

Con respecto a la libertad de las instituciones para determinar el uso de los recursos humanos, en España la mayoría de las decisiones importantes en este ámbito tienen lugar dentro de los límites o acuerdos establecidos con el gobierno nacional o autonómico<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Se trata de un proceso *customer input technology* (Rotschild y White, 1995).

<sup>10</sup> Para más detalle ver Jongbloed (2002).

<sup>11</sup> Ambos establecen las capacitaciones y condiciones de contratación del personal docente e investigador funcionario y laboral. Aunque el gobierno autonómico puede determinar pagos adicionales para el personal, su concesión estará sujeta a la revisión por parte de la Agencia de Evaluación y Acreditación correspondiente (art. 55 y 69, LOU).

Muchas universidades españolas consideran que la LOU ha erosionado su autonomía en lo que respecta a la contratación de personal. Con anterioridad a la LOU, las universidades solían contratar a personal docente e investigador formado en sus propios departamentos así como a profesionales externos, cuyo objetivo era dotar a las asignaturas de una orientación más práctica. Esta política ha llevado a la sociedad y al gobierno anterior a acusar a las

Mientras, desde finales de los años noventa, el gobierno holandés ha descentralizados este tipo de decisiones que ahora se negocian directamente entre los empleadores (las instituciones) y los empleados (staff y académicos).

El análisis de la libertad de las instituciones en el uso de sus inputs financieros resulta más complejo e implica el estudio de tres aspectos:

La utilización de criterios lump sum en la asignación interna de fondos. Las universidades holandesas y españolas aplican principios lump sum en la distribución de la parte principal de los fondos recibidos (core funding). Por tanto, gozan de bastante libertad en lo que respecta al uso de los recursos financieros, aun cuando existen determinadas limitaciones (por ejemplo, la separación entre los fondos destinados a investigación y formación, suele ser estricta).

El derecho a construir su propia cartera de activos. En este aspecto, las universidades españolas tienen menor libertad que las holandesas. A principios de los años noventa, éstas recibieron la propiedad de las infraestructuras junto con la responsabilidad de sus costes de mantenimiento. Este hecho ilustra la relación entre autonomía y responsabilidad; de la misma forma que rentabilidad y riesgo van parejos, a mayor riesgo, mayor rentabilidad, cuando se incrementa la autonomía de las instituciones se les va a exigir una mayor rendición de cuentas. Por el contrario, las universidades españolas tienen que negociar la construcción de nuevas instalaciones con las administraciones autonómicas, responsables de sus costes de mantenimiento. Además, cualquier operación de endeudamiento de las instituciones universitarias, normalmente dirigidas a financiar la construcción de dichas infraestructuras, debe ser aprobada previamente por el gobierno autonómico.

La libertad para desarrollar actividades generadoras de ingresos adicionales. Tanto el gobierno holandés como el español incentivan a las universidades para que obtengan nuevas fuentes de financiación relacionándose con el sector privado. No obstante, restan todavía muchas cuestiones sin responder (el papel desempeñado por el gobierno, los conflictos con las instituciones de investigación privadas, etc).

De nuevo, si se compara la formación de grado con la de postgrado, ésta se encuentra más próxima al mercado. Así, los directores de los títulos propios (masters y cursos de especialización) tienen una amplia libertad en el uso de los inputs: seleccionan a sus alumnos y profesores (a menudo profesionales o académicos de otras universidades) y aplican los recursos de la forma que estiman conveniente<sup>12</sup>. Algo similar sucede con las actividades de investigación de la universidad.

4. La libertad para determinar los precios. Desde 1945 los estudiantes holandeses que acuden a instituciones financiadas con recursos públicos han pagado precios de matrícula uniformes con independencia de la titulación. Se trata de precios mínimos establecidos anualmente por el gobierno. Además, existen precios institucionales pagados por los estudiantes que no tienen derecho a la ayuda financiera básica y establecidos por las propias

---

universidades de escasa movilidad de su personal. Para solventar este “problema”, la LOU introduce una serie de cambios normativos que pretenden fomentar la movilidad de los académicos así como la contratación de prestigiosos profesores externos.

Es muy pronto para conocer cuáles serán las consecuencias de tales cambios. Es más, desde ciertas perspectivas existe la creencia general de que las universidades más grandes e influyentes podrían aprovecharse de las nuevas “reglas del juego” para extender su influencia sobre las instituciones pequeñas y de reciente creación. Por otra parte, resulta difícil atraer a prestigiosos profesores o profesionales si no se ponen a disposición de las universidades los medios necesarios para ello, particularmente los financieros.

<sup>12</sup> A pesar de la gran libertad de los gestores de cursos de postgrado, la propia institución universitaria establece unos mínimos que tratan de velar por la transparencia financiera de estas actividades. Cada año, se presenta una memoria económica existiendo unos porcentajes de distribución de fondos que es necesario respetar.

instituciones. A pesar de que éstas podrían introducir alguna diferenciación, normalmente establecen importes similares o un poco superiores a los precios de la matrícula regular. En cambio, las instituciones españolas no tienen libertad para determinar sus precios educativos. Un organismo central establece un intervalo dentro del cual se han de situar los precios de matrícula y cada administración autonómica tiene que escoger un precio entre esos extremos. Por tanto, el establecimiento de precios de las titulaciones oficiales está sujeto a la decisión tanto del gobierno central como autonómico. Ahora bien, sí permiten a las “Universidades públicas, establecer..., modalidades de exención parcial o total del pago de los precios públicos por prestación de servicios académicos” con el objeto de reducir las barreras económicas de los alumnos al acceso a la educación superior (art. 45.4, LOU), medida, hasta ahora, poco aplicada.

### El Lado De La Demanda

Al igual que en los párrafos precedentes, en este apartado se analiza si la demanda (léase consumidor) de formación universitaria de grado cumple las cuatro condiciones que suelen caracterizar a la clientela de otros mercados. El cuadro 3 resume los resultados de este análisis.

**Cuadro 3: Nivel de orientación al mercado en la demanda de educación superior**

	HOLANDA	ESPAÑA
1. Libertad para escoger proveedor	+	-
2. Libertad para escoger producto	+	-
3. Acceso a información adecuada sobre el precio y la calidad del servicio	-	-
4. Cobertura de costes a través de los precios	-	-

Leyenda: -- ningún; grado de orientación al mercado - apenas; + un poco; ++ mucho

1. Libertad para escoger proveedor. Actualmente, los estudiantes holandeses tienen libertad para escoger a su proveedor de educación superior. Es más, recientemente se está desarrollando un debate acerca de la introducción de bonos educativos (Jongbloed y Koelman, 2000; Vossensteyn, 2001) y una cuestión que se plantean es si: ¿debería permitirse a los estudiantes utilizar sus bonos para comprar educación impartida por proveedores no holandeses o privados? En la medida en que el SES holandés se cuestiona estos aspectos, se puede pensar que la movilidad de sus estudiantes prácticamente está garantizada. En España, la libertad para escoger universidad pública es reciente. Antes del curso 2001-02, los estudiantes que deseaban cursar una titulación específica, primero, tenían que solicitar la admisión en el sistema universitario de su comunidad autónoma. Si esa titulación no existía, podían solicitarla en otra región. En el curso 2001-02, se estableció por primera vez el “distrito abierto”, que abre la posibilidad de estudiar en la universidad pública que se elija. Sin embargo, la aplicación de esta medida ha sido gradual, siendo en el curso 2003-04 cuando el 100% de las plazas en primeros ciclos oficiales se ofertaron a través de distrito abierto. Pero, ¿qué sucede con la movilidad financiera? ¿existen suficientes recursos para que el estudiante, con independencia de la renta de su familia, asuma los costes de desplazamiento? El modelo de ayudas financieras holandés “es generoso en cuanto a su extensión, es decir, en cuanto al número de estudiantes que se ven beneficiados de ayuda” (Afonso, 1995; p. 190). Estos porcentajes cubrían en 1996 al 80% del total de estudiantes (Vossensteyn, 1999). Por otra parte, los estudiantes holandeses disponen de varios instrumentos de ayuda pública:

Reciben un préstamo condicional (prestatiebeurs) que se puede convertir en beca si mantienen unos resultados académicos aceptables<sup>13</sup>.

Además, pueden solicitar préstamos aquellos alumnos con menos de 27 años que inician sus estudios en algún curso de educación superior y con dedicación a tiempo completo. Aunque las condiciones de amortización de los préstamos son más favorables que en el caso español<sup>14</sup>, no son muchos los que optan por este tipo de ayuda (en torno a un 6% de los alumnos que entran cada año en educación superior) debido, en parte, a que son reticentes a endeudarse ante la posibilidad de que la beca vinculada a resultados se convierta en otro préstamo.

Desde 1991 los estudiantes que perciben una beca básica tienen un bono para el transporte público que les permite viajar de forma gratuita. Ahora bien, desde 1994 han tenido que escoger si el bono se utiliza durante los días laborables o los fines de semana. La ayuda financiera pública a los estudiantes universitarios españoles es mucho más reducida. Las becas abarcaban sólo a un 15% del total de estudiantes en el curso 99-00, porcentaje que ha ido cayendo desde el 19-20% de 1995. Las becas tratan de cubrir dos aspectos fundamentales: el coste de oportunidad de los estudios y los costes de vivir fuera de casa. Este segundo componente juega un papel crucial para determinar la libertad financiera de los estudiantes a la hora de escoger proveedor. No obstante, sólo el 29% de los estudiantes becados reciben este tipo de ayuda. Es más, su importe medio en el curso 2001-02 fue de 1.305 euros, insuficiente para cubrir los precios de alojamiento y manutención si tenemos en cuenta que estos costes ascendían a 1.929 euros en 1989 según la Encuesta de Presupuestos Familiares .

Para facilitar la movilidad de los estudiantes el Ministerio puso en funcionamiento en el curso 1999-00 una nueva beca dirigida a aquellos que cambiaban de región. Esta ayuda debería exceder, al menos en 600 euros, la percibida por los estudiantes que continúan en su comunidad autónoma<sup>15</sup>. Por otra parte, el Ministerio ha abierto el periodo para solicitar becas al principio de cada año<sup>16</sup> de forma que los estudiantes puedan conocer sus posibilidades económicas antes de tomar una decisión.

Es demasiado pronto para conocer los resultados de ambas medidas. Ahora bien, el carácter limitado de las ayudas públicas a los estudiantes (el 0,08% del PIB español en 1999, frente al 0,35% del PIB holandés, ver cuadro 1), reducen los efectos significativos sobre la movilidad interregional.

2. Libertad para escoger el producto (o el servicio). Los estudiantes españoles no tienen demasiadas posibilidades para diferenciar sus currícula. En los cursos oficiales al menos el 30% de las materias son comunes a todas las universidades (en titulaciones de 5 años, este porcentaje se incrementa al 55%). Existe la obligación de que los estudiantes escojan libremente, como mínimo, el 10% de sus créditos ("libre configuración"). El resto se cubre con dos tipos de materias: obligatorias y optativas, ambas establecidas por la universidad, y los estudiantes han de cursar las primeras para graduarse. Aún así, las posibilidades de diferenciación han mejorado ya que antes de la primera mitad de los noventa los estudiantes seguían cursos absolutamente estandarizados y, en ocasiones, su especialización era el resultado de la elección de algunas materias diferentes en el último año.

---

<sup>13</sup> Esto es, o bien se supera al menos el 50% de los créditos del primer año teniendo que acabar el resto de sus estudios en un plazo de seis años, o bien, si el alumno supera 10 créditos el primer año ha de terminar en un plazo de cuatro años

<sup>14</sup> Después de su graduación, disponen de dos años de carencia antes de iniciar su devolución, que ha de realizarse en un plazo máximo de 15 años. En el caso de los préstamos educativos españoles ambos plazos se ven reducidos a uno y a cuatro años, respectivamente.

<sup>15</sup> Esta beca varía para el curso 2003-04 de 2.661 a 4.488 euros para los estudiantes con pocos recursos

<sup>16</sup> De hecho, dichas convocatorias suelen realizarse en febrero.



Además, la libertad de los estudiantes para diseñar programas individualizados está directamente relacionada con los cuatro rasgos que definen el mercado desde el lado de la oferta, especialmente con los dos primeros: libertad de entrada de nuevos proveedores y libertad para diferenciar producto. Dado el escaso grado de orientación al mercado del SES español (lo cual se refleja en la abundancia de signos negativos en los aspectos del Cuadro 2), se deduce que la libertad de los estudiantes españoles para escoger el producto será menor que para los holandeses.

3. Acceso a la información adecuada sobre precios y calidad. Los estudiantes españoles tienen acceso a información clara acerca del precio pero no acerca de la calidad de las universidades. La LOU establece la creación de un organismo nacional (ANECA) que será responsable de la evaluación de la calidad de las universidades. Éste continúa la labor iniciada por el Consejo de Universidades en 1996 con los planes de evaluación de la calidad (I PNECU y II PCU). Actualmente, más del 80% de las titulaciones oficiales ofertadas en España han sido evaluadas. Sin embargo, el estudiante no tiene un acceso fácil a los resultados de tales evaluaciones. De hecho, muchos de ellos desconocen que estos procesos han tenido lugar.

Otro hecho que pone de manifiesto la importancia de la información y su creciente demanda por parte de los estudiantes y sus familias es la aparición, cada vez más frecuente, de “fuentes secundarias” (periódicos o revistas específicas) que tratan de resumir la calidad de másters, universidades privadas o titulaciones mediante un ranking.

4. La cobertura vía precios de los costes de educación. Por supuesto, una condición necesaria para un mercado es cubrir los costes de producción con el precio y obtener un beneficio. Esta condición no se cumple ni se pretende cumplir en las IES públicas holandesas y españolas. Sin embargo, últimamente cobran un mayor peso los argumentos a favor del incremento de los precios de matrícula; por el lado de la demanda, la necesidad de hacer a los estudiantes más conscientes del verdadero valor de los costes de producción de la educación, y por el lado de la oferta, la necesidad de que las instituciones respondan con rapidez y eficiencia a los cambios en las necesidades sociales. En los siguientes párrafos no se analiza la existencia de precios que cubran el 100% de los costes educativos, sino la propensión a aumentar la importancia de los precios en España y Holanda.

En el SES holandés, el nivel de precios ha ido incrementando hasta un importe de 1.400 euros en 2002 (Vossensteyn, 2002). Incluso, en ocasiones, su crecimiento ha superado la tasa de inflación, de forma que los precios cubren, por término medio, de un 15% hasta un 25% de los costes educativos.

Durante los años noventa, los precios de matrícula en España aumentaron siguiendo el crecimiento de la inflación. En 2000, la media de los precios de matrícula se situaba en torno a 600 euros, que representan aproximadamente un 20% de los costes de educación superior (Hernández, 2002).

Mientras en Holanda el debate para incrementar los precios de matrícula continúa porque hay algunas evidencias de que no perjudica el acceso a la educación superior (Vossensteyn, 2002), en España, cualquier medida que implique un aumento significativo resulta muy impopular y difícil de adoptar por cualquier gobierno.

## Conclusiones

Los SES de buena parte de los países de la OCDE han experimentado cambios que los han reconducido hacia una mayor orientación al mercado. Esta tendencia, deseable o no, es algo incuestionable y, lejos de desaparecer, se expande como una consecuencia más de la globalización de la educación superior. Por tanto, en la medida en que es imparabable, el análisis realizado a lo largo de este trabajo es un buen punto de partida para comprender la situación del SES español en estos aspectos.

El binomio autonomía – responsabilidad es inherente a este interés por introducir mecanismos de financiación y gestión que aproximen al sector de la educación superior al funcionamiento de un mercado; si las instituciones gozan de una mayor autonomía, tienen que rendir más cuentas a la sociedad que las financia. Ahora bien, esta mayor autonomía de las instituciones (o menor intervención del gobierno) no implica una reducción de la regulación. Al contrario, la legislación ha de incrementarse con el objetivo de evitar los efectos secundarios que se alejen de aquellos que serían socialmente deseables. No obstante, el sentido de esta normativa ha cambiado sustancialmente convirtiéndose en menos intervencionista y más amplia, como unas “reglas del juego” (Jongbloed, 2002).

Un SES se puede incrementar su nivel de orientación al mercado a través de múltiples vías. En este trabajo se han agrupado, aunque no de una forma rigurosa, en dos tipos: medidas financieras y medidas relacionadas con las características de un mercado. Las primeras, medidas financieras, son las que utilizan los canales y los mecanismos de financiación para introducir criterios de mercado en el funcionamiento de los SES. Esto se consigue a través de caminos diferentes: bien, primando la financiación privada, o bien, utilizando financiación pública pero canalizada a través de estudiantes o de fórmulas y contratos-programas basados, fundamentalmente, en outputs.

Por el contrario, las formas de incrementar la orientación hacia el mercado a través de medidas relacionadas con las características de un mercado son menos fáciles de sintetizar y están estrechamente relacionadas entre sí. A modo de ejemplo, las libertades que hacen referencia a las condiciones de los oferentes (Cuadro 2) determinan el nivel de diferenciación entre proveedores; si el contenido de las titulaciones, los precios de matrícula o las condiciones de admisión de los alumnos son establecidos por la administración, apenas quedará margen para la diferenciación entre instituciones. En este caso, aunque los consumidores tengan movilidad absoluta, no se generará competencia.

Por tanto, si los agentes implicados en la gestión de la educación superior (administración, instituciones y sociedad) desean que su funcionamiento se oriente hacia el mercado, deberían estudiar cuidadosamente las relaciones existentes entre todas las medidas mencionadas, ya que no sólo es necesario diseñar una serie de cambios coherentes, sino que además se precisa aplicar las medidas en el orden correcto. Por ejemplo, las ayudas a los estudiantes han de ser modificadas antes de permitir a las IES determinar sus precios. En caso contrario, un sistema con precios diferentes sería poco equitativo a la hora de garantizar el acceso de los estudiantes a la educación superior y limitaría la libertad del cliente para escoger proveedor.

Por lo que respecta a los casos analizados, el SES holandés tiene un mayor grado de orientación al mercado que el español, tanto en lo que respecta a las medidas financieras como a las medidas relacionadas con las características de un mercado, dentro de estas últimas especialmente en lo que se refiere a las condiciones de la oferta o del proveedor. Además, las políticas del gobierno holandés están incrementando los procesos de liberalización y desregulación y ampliándolos hacia el consumidor.

Actualmente, la libertad de los estudiantes (o de la demanda) es limitada en ambos sistemas. Pero debemos distinguir entre:

La libertad de escoger proveedor y producto. Éstas están relacionadas directamente con las libertades de los proveedores; cuanto mayor es la autonomía de las instituciones, mayor es su diferenciación y, por tanto, mayores las posibilidades de elección de los consumidores.

La disposición de información adecuada en cuanto a precios y calidad y la cobertura de los costes de producción vía precios de matrícula. Estas dos últimas características del mercado son más polémicas y no se observa una tendencia clara de aproximación de estos aspectos al modo de funcionamiento de un mercado perfectamente competitivo. Así, las IES están dispuestas a ser evaluadas pero no quieren pensar en un ranking, dado los peligros de sintetizar una gran cantidad de información cualitativa en unas pocas cifras. Por otra parte, el

incremento en los precios de matrícula para cubrir los costes de producción pueden acarrear serios problemas de equidad, salvo que previamente se modifiquen los sistemas de ayudas públicas.

Si se conciben las IES como empresas multi-producto (formación de grado, formación de postgrado e investigación), el grado de aproximación al mercado en cada uno de estos productos varía. En la investigación y en la formación de postgrado existe una mayor proximidad a un mercado “perfectamente competitivo”, debido a una serie de características que, por el momento, no se encuentran, y quizás nunca deberían compartirse, en el ámbito de la formación de grado<sup>17</sup>. Estos rasgos son:

Los precios, normalmente, cubren los costes de producción. Una medida de este tipo en la formación de grado, sin modificar previamente el sistema de ayudas públicas, tendría consecuencias desastrosas sobre la equidad del sistema universitario español.

---

<sup>17</sup> La prueba más contundente de que funcionan como un mercado es que algunos cursos de postgrado sobreviven, mientras otros desaparecen por su falta de clientes.

La información disponible para el cliente se aproxima más al concepto de “información completa”. Además, éste puede cambiar de proveedor a lo largo de su vida (por ejemplo, cuando se establecen contratos de investigación con instituciones universitarias, si consumidor no queda satisfecho con el servicio recibido, puede acudir a otra institución diferente). Sin embargo, un estudiante que inicia su proceso formativo en una institución, difícilmente puede cambiar de institución sin soportar un coste personal y económico importante. Reruérdense, además, que en España hasta el curso 2003-04 no existió la posibilidad legal de movilidad para la totalidad de los alumnos.

Las instituciones están más próximas a buscar la maximización de sus beneficios (o la minimización de costes) para un nivel dado de actividad. Sin embargo, no se encuentra una universidad pública que realice una afirmación similar cuando hable de la formación de grado. Estas diferencias tienen claras consecuencias sobre el comportamiento de los académicos. La investigación y la formación de postgrado repercuten positivamente, tanto en términos de prestigio como económicos, en sus intereses y en los de la institución a la que pertenecen, considerándose variables proxy de la calidad de la formación de grado. El peligro que encierran estos comportamientos es que los académicos acaben destinando mayor tiempo a aquellas actividades en detrimento de ésta. Como consecuencia, sería necesario diferenciar claramente las medidas que se aplican en cada uno de los mercados de educación superior y las interrelaciones que surgen entre ellos. Así, muchos expertos advierten ya de la necesidad de cambiar los mecanismos de valoración del personal docente e investigador que prima la investigación frente a la docencia.

Aunque el trabajo analiza el grado de orientación al mercado del SES español, en nuestra opinión, primero es necesario cuestionarse si está preparado para tal proceso o si la orientación al mercado, tal como se ha articulado, solucionará alguno de sus problemas. El análisis de la LOU pone de manifiesto algunos aspectos contradictorios. Por un lado, la intención del gobierno, expresada de forma literal en la exposición de motivos de la nueva ley, es “reforzar su capacidad (la de las universidades) de liderazgo y darle más flexibilidad para desarrollar estrategias diferenciadas en el entorno de un nuevo escenario”. Sin embargo, en este momento, los instrumentos para impulsar esta diversidad y autonomía todavía no han sido diseñados. El SES español mantiene los elementos que ya Mora (1997c) señalaba como principales barreras para la introducción de criterios de mercado y que podrían resumirse en: Excesiva dependencia de las administraciones tanto central como autonómica. Éstas determinan la mayor parte de la financiación pública que recibirán las universidades, fijan los precios de matrícula, los salarios del personal, la capacidad de endeudamiento de las instituciones, etc. De hecho, en determinados aspectos, tales como el referente a la contratación de profesorado, la LOU parece ser un paso atrás ya que incrementa la intervención del gobierno en las IES, en lugar de limitarse a establecer las “reglas del juego”. La falta de tradición de los académicos españoles en considerarse como un servicio público que ha de satisfacer las necesidades derivadas de la dinámica de la sociedad. Esta barrera, menos explícita que la anterior, resulta más difícil de modificar

Por tanto, el camino hacia un mayor nivel de orientación al mercado requiere una reflexión más profunda acerca de una serie de efectos colaterales que, a nuestro juicio, han sido ignorados por la LOU.

## Referencias Bibliográficas

- AFONSO CASADO, J. M. (1995): "Las ayudas financieras a estudiantes de educación superior en la OCDE; una perspectiva comparada", en ILUSTRE COLEGIO DE ECONOMISTAS DE LAS PALMAS (ed.): Economía de la Educación, pp. 185-192. Las Palmas de Gran Canaria: Imprenta Pérez Galdós.
- BRICALL, J. M. (2000): Universidad 2000. Informe sobre la Enseñanza Superior en España. CRUE, también disponible en <http://www.crue.es>.
- CALERO, J. (1996): Financiación de la educación superior en España: sus implicaciones en el terreno de la equidad. Bilbao: Fundación BBV.
- CALERO, J. (1998a): "Quasi-market reforms and equity in the financing of higher education", European Journal of Education, v. 33, n° 1, pp. 11-20.
- CALERO, J. (1998b): Una evaluación de los cuasimercados como instrumento para la reforma del sector público. Bilbao: Fundación BBV.
- CHALLIS, L.; DAY, P.; KLEIN, R.; SCRIVENS, E. (1994): "Managing quasi-markets: institutions of regulation", en BARTLETT, W. et al. (eds.): Quasi-markets in the Welfare State, pp. 10-34. Bristol: SAUS Publications.
- CHEPS (eds.) (2001): Higher education reform: getting the incentives right. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- CLARK, B. R. (1983): The Higher Education System: Academic Organisation in Cross National Perspective. Berkeley: University of California Press.
- CONSEJO DE UNIVERSIDADES (1995): Informe sobre financiación de la Universidad. Madrid: Consejo de Universidades.
- DILL, D. (1997a): "Higher Education Markets and Public Policy", Higher Education Policy, v. 10, n° 3 / 4, pp. 167-185
- DILL, D. (1997b): "Markets and Higher Education: an Introduction", Higher Education Policy, v. 10, n° 3 / 4, pp. 163-166.
- EICHER, J. C.; CHEVALIER, T. (1992): "Rethinking the Financing of Post-Compulsory Education", Higher Education in Europe, v. 17, n° 1, pp. 6-32.
- EICHER, J. C.; CHEVALIER, T. (2002): "Higher education Funding: A Decade of Changes", Higher Education in Europe, v. XXVII, n° 1-2, pp. 89-99.
- ELICES LÓPEZ, M. (2001): "Análisis financiero de los préstamos subvencionados para estudiantes universitarios", en VV.AA.: Actas del XIV Congreso AEDEM, pp. 198-208. Las Palmas de Gran Canaria.

FERNÁNDEZ LÓPEZ, S. (2001): Modelos de Financiación de la Educación Superior: Una Aplicación al Sistema Universitario Gallego, Tesis doctoral. Universidad de Santiago de Compostela.

FERNÁNDEZ LÓPEZ, S.; CASTRO COTÓN, M.; RODEIRO PAZOS, D. (2003): "Los préstamos a estudiantes en el sistema universitario español", en VV. AA.: Actas de las XIII Jornadas Hispano Lusas de Gestión Científica, pp. 229-231.

FERNÁNDEZ LÓPEZ, S.; OTERO GONZÁLEZ, L. A.; RODRÍGUEZ SANDIÁS, A. (2002): "Influencia de los mecanismos de financiación en los modelos organizativos universitarios", en VV.AA.: Actas del XVI Congreso de AEDEM, pp. 305-316. Alicante, también disponible en [http://www.usc.es/conta/web\\_personal/fls/index.htm](http://www.usc.es/conta/web_personal/fls/index.htm).

GOEDEGEBUURE, L.; KAISER, F.; MAASEN, P.; MEEK, I.; VUGHT, V.; WEER DE, W. (eds.) (1994): Higher education policy: an international comparative perspective. Oxford: Pergamon Press.

HAUPTMAN, A. (2002): "Measuring Market Reliance and Privatization in Higher Education", International Higher Education [on line], Primavera, disponible en [http://www.bc.edu/bc\\_org/avp/soe/cihe/newsletter/News27/text006.htm](http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/newsletter/News27/text006.htm).

HERNÁNDEZ, J. (2002): Información Académica, Productiva y Financiera de las Universidades Públicas Españolas. Año 2000. Indicadores Universitarios (Curso Académico 2000-2001), Conferencia de Rectores de Universidades Españolas (CRUE), online <http://www.crue.org/cdOBSERVATORIO/index.htm>.

JONGBLOED, B. (2003), 'Marketisation in higher education, Clark's triangle and the essential ingredients of markets', Higher Education Quarterly, 57 (2), 110-135.

JONGBLOED, B.; KOELMAN, J. (2000): Vouchers for higher education?. Enschede: CHEPS.

JONGBLOED, B.; SALERNO, C. (2002): Funding and recognition. A comparative study of funded versus non-funded higher education in eight countries. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

KAISER, F.; VOSENSTEYN, H.; KOELMAN, J. (2001): Public funding of higher education. A comparative study of funding mechanism in ten countries. Enschede: CHEPS.

KOELMAN, J. (1998): "The funding of universities in the Netherlands: Developments and trends", Higher Education, 35, pp. 127-141.

LE GRAND, J. (1990): Quasi-markets and social policy. University of Southampton, Julio, nº 9006. BOE: Ley Orgánica de Universidades 6/2001, de 21 de diciembre, BOE 307/2001 (Fecha de publicación: 24-12-2001).

MAASEN, P.; CLOETE, N. (2002): "Global Reforms Trends in Higher Education", en CLOETE, N.; FEHNEL, R.; MAASEN, P.; MOJA, T.; PEROLD, H.; GIBSON, T. (eds): Transformation in Higher Education. Global Pressures and Local Realities in South Africa, pp. 13-57. Lansdowne: Juta and Company.

MOOK, J.; LO, E. (2002): "Marketisation and the Changing Governance in Higher Education: A Comparative Study", *Higher Education Management and Policy*, v. 14, n. 1, pp. 51-82.

MORA, J. G. (1997a): "Equity in access and financing of higher education", *Higer Education in Europe*, n° 22, pp. 145-154.

MORA, J. G. (1997b): "Equity in Spanish higher education", *Higher Education*, n° 33, pp. 233-249.

MORA, J. G. (1997c): "Market trends in Spanish Higher Education", *Higher Education Policy*, v. 10, n° 3 / 4, pp. 187-198.

MORA, J. G. (1998): "Financing higher education: innovations and changes. Editorial", *European Journal of Education*, v. 33, n° 1, pp. 59.

MORENO BECERRA, J. L. (1998): *Economía de la Educación*. Madrid: Ediciones Pirámide.

NEAVE, G.; VAN VUGHT, F. A. (1994): *Prometeo Encadenado. Estado y Educación Superior en Europa*. Barcelona: Editorial Gedisa.

OCDE (2003): *Regards sur l'Éducation*. Les Indicateurs de L'OCDE, OCDE, Paris.

ROTHSCHILD, M.; WHITE L.J. (1995): "The analytics of the pricing of higher education and other services in which the customers are inputs", *Journal of Political Economy*, v. 103, n°. 3, pp. 573-586.

SAN SEGUNDO, M. J. (1997): "Decentralisation and Diversification in Spain", *Higher Education Management*, v. 9, n. 3, pp. 89-99.

SAN SEGUNDO, M. J. (2001): "El impacto nacional y regional del programa de becas", en VV.AA.: *Actas de las X Jornadas de la Asociación de Economía de la Educación*, pp. 37-52. Murcia: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia.

VANDENBERGHE, V. (1999): "Combining Market and Bureaucratic Control in Education: an answer to market and bureaucratic failure?", *Comparative Education*, v. 35, n. 3, pp. 271-282.

VILLARREAL, E. (2002): "Improving Institutional Efficiency in the Spanish Higher education System", *European Journal of Education*, v. 37, n. 1, pp. 81-90.

VOSENSTEGN, J. J. (1999): "The financial situation of students in Netherlands", *European Journal of Education*, v. 34, n° 1, pp. 59-69.

VOSENSTEYN, H. (2002): *Shared interests, shared costs: Student contributions in Dutch higher education*. Enschede: CHEPS.

VOSENSTEYN, H.: (2001): *Vouchers in Dutch higher education. From debate to experiment*, Enschede: CHEPS.

WILLIAMS, G. (1991): "Markets and Higher Education", *Higher Education Management*, n°. 3, pp. 214-225.

WILLIAMS, G. (1996): "The Many Faces of Privatization", Higher Education Management, n°. 8, pp. 39-56.

### **Acerca de la autora**

**Sara Fernández López** joined Universtiy of Santiago de Compostela as Lecturer of Corporate Finance in October 1997 (previously, I had been working as researcher). I received my doctorate in Finance in 2001 with a thesis on funding of higher education.

#### Publicaciones recientes

Fernández, S.; Rodeiro, D. y Ruzo, E. (2004): "Competitividad de la oferta de las universidades gallegas", Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa, vol. 13, num. 3, (aceptado para su publicación).

Fernández, S. y Ruzo, E. (2004): "Los procesos de internacionalización y regionalización en la educación superior: una análisis de los países OCDE", Revista de Educación, n° 335, (Septiembre – Diciembre) (aceptado para su publicación).

Fernández, S. (2003): "'Marketisation in Spanish University System: What are the Effects of New Act of Universities (2001)?" . <http://ssrn.com/abstract=461640>

Rodríguez, A.; Fernandez, S. and Otero, L. (2001): "Financial Value Added" . <http://ssrn.com/abstract=296061>

Sara Fernández López

Departament of Financial Economy and Accounting

Faculty of Economics and Business

Avda. Xoán XXIII s/n, E-15782,

SANTIAGO DE COMPOSTELA (SPAIN),

tel. 981-563100 ext. 11606;

e-mail: [efsfl@usc.es](mailto:efsfl@usc.es).



## **AAPE Editorial Board**

### **Associate Editors**

**Gustavo E. Fischman & Pablo Gentili**

**Arizona State University & Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Founding Associate Editor for Spanish Language (1998—2003)

Roberto Rodríguez Gómez

**Hugo Aboites**

Universidad Autónoma  
Metropolitana-Xochimilco

**Dalila Andrade de  
Oliveira**

Universidade Federal de  
Minas Gerais, Belo  
Horizonte, Brasil

**Alejandro Canales**

Universidad Nacional  
Autónoma de México

**Erwin Epstein**

Loyola University, Chicago,  
Illinois

**Rollin Kent**

Universidad Autónoma de  
Puebla. Puebla, México

**Daniel C. Levy**

University at Albany,  
SUNY, Albany, New York

**María Loreto Egaña**

Programa Interdisciplinario  
de Investigación en  
Educación, Chile

**Grover Pango**

Foro Latinoamericano de  
Políticas Educativas, Perú

**Angel Ignacio Pérez**

**Gómez**  
Universidad de Málaga

**Diana Rhoten**

Social Science Research  
Council, New York

**Susan Street**

Centro de Investigaciones y  
Estudios Superiores en  
Antropología Social  
Occidente, Guadalajara,  
México

**Antonio Teodoro**

Universidade Lusófona  
Lisboa,

**Lilian do Valle**

Universidade Estadual do  
Rio de Janeiro, Brasil

**Adrián Acosta**

Universidad de Guadalajara  
México

**Alejandra Birgin**

Ministerio de Educación,  
Argentina

**Ursula Casanova**

Arizona State University,  
Tempe, Arizona

**Mariano Fernández**

**Enguita** Universidad de  
Salamanca. España

**Walter Kohan**

Universidade Estadual do  
Rio de Janeiro, Brasil

**Nilma Limo Gomes**

Universidade Federal de  
Minas Gerais, Belo  
Horizonte

**Mariano Narodowski**

Universidad Torcuato Di  
Tella, Argentina

**Vanilda Paiva**

Universidade Estadual do  
Rio de Janeiro, Brasil

**Mónica Pini**

Universidad Nacional de  
San Martín, Argentina

**José Gimeno Sacristán**

Universidad de Valencia,  
España

**Nelly P. Stromquist**

University of Southern  
California, Los Angeles,  
California

**Carlos A. Torres**

University of California, Los  
Angeles

**Claudio Almonacid Avila**

Universidad Metropolitana  
de Ciencias de la Educación,  
Chile

**Teresa Bracho**

Centro de Investigación y  
Docencia Económica-CIDE

**Sigfredo Chiroque**

Instituto de Pedagogía  
Popular, Perú

**Gaudêncio Frigotto**

Universidade Estadual do  
Rio de Janeiro, Brasil

**Roberto Leher**

Universidade Estadual do  
Rio de Janeiro, Brasil

**Pia Lindquist Wong**

California State University,  
Sacramento, California

**Iolanda de Oliveira**

Universidade Federal  
Fluminense, Brasil

**Miguel Pereira**

Catedrático Universidad de  
Granada, España

**Romualdo Portella do**

**Oliveira**  
Universidade de São Paulo,  
Brasil

**Daniel Schugurensky**

Ontario Institute for Studies  
in Education, Canada

**Daniel Suarez**

Laboratorio de Políticas  
Publicas-Universidad de  
Buenos Aires, Argentina

**Jurjo Torres Santomé**

Universidad de la Coruña,  
España

## **EPAA Editorial Board**

**Editor: Gene V Glass, Arizona State University**

**Production Assistant: Chris Murrell, Arizona State University**

**Michael W. Apple**  
University of Wisconsin

**Greg Camilli**  
Rutgers University

**Sherman Dorn**  
University of South Florida

**Gustavo E. Fischman**  
Arizona State University

**Thomas F. Green**  
Syracuse University

**Craig B. Howley**  
Appalachia Educational Laboratory

**Patricia Fey Jarvis**  
Seattle, Washington

**Benjamin Levin**  
University of Manitoba

**Les McLean**  
University of Toronto

**Michele Moses**  
Arizona State University

**Anthony G. Rud Jr.**  
Purdue University

**Michael Scriven**  
University of Auckland

**Robert E. Stake**  
University of Illinois—UC

**Terrence G. Wiley**  
Arizona State University

**David C. Berliner**  
Arizona State University

**Linda Darling-Hammond**  
Stanford University

**Mark E. Fetler**  
California Commission on Teacher  
Credentialing

**Richard Garlikov**  
Birmingham, Alabama

**Aimee Howley**  
Ohio University

**William Hunter**  
University of Ontario Institute of  
Technology

**Daniel Kallós**  
Umeå University

**Thomas Mauhs-Pugh**  
Green Mountain College

**Heinrich Mintrop**  
University of California, Los Angeles

**Gary Orfield**  
Harvard University

**Jay Paredes Scribner**  
University of Missouri

**Lorrie A. Shepard**  
University of Colorado, Boulder

**Kevin Welner**  
University of Colorado, Boulder

**John Willinsky**  
University of British Columbia