

*Bikas C. Sanyal y
Michaela Martin*

Resumen

Los autores presentan en el artículo una lista de seis factores que influyen en las tendencias de la financiación de la educación superior. Dichos factores son: la expansión masiva de la educación superior, la incapacidad del Estado para financiar dicha expansión masiva y la consiguiente aparición del sector privado, la base de la distribución de costes con padres y estudiantes, la demanda pública de rendición de cuentas y de una buena relación calidad-precio, la aparición de proveedores extranjeros a través del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y, finalmente, la necesidad de ajustar la financiación del Estado para reducir la creciente disparidad. A continuación los autores establecen la relación recíproca entre la financiación de la educación superior y su misión tanto en el ámbito del sistema como en el de las instituciones. El documento prosigue para considerar la evolución del mecanismo de dirección de la educación superior, provocado por los cambios en el patrón de financiación. El papel del Estado en la financiación de la educación superior se analiza proporcionando pruebas empíricas, y se llega a la conclusión de que, aunque el Estado se está esforzando por financiar la educación superior, la expansión masiva ha comportado una reducción drástica de su participación en el presupuesto educativo en cuanto a gasto por estudiante. Se establece la necesidad de asociarse con otras entidades. En este aspecto, se analiza el papel del sector privado en sus cuatro formas, a saber: la privatización de las instituciones públicas, el establecimiento de instituciones privadas con ayudas gubernamentales, instituciones privadas autofinanciadas e instituciones privadas con ánimo de lucro. Las formas mencionadas se ilustran a través de ejemplos, que finalizan con el debate público-privado, mostrando los pros y los contras de su asociación, y se concluye que la asociación entre el Estado y los demás actores es esencial para satisfacer la demanda social y económica de educación superior. Esto lleva a un análisis de la distribución de costes entre los diferentes socios y sus siete formas, siguiendo la estructura propuesta por Bruce Johnstone. Dichas formas son: la introducción de tasas de matrículas, la matrícula de doble vía, el aumento importante de las tasas de matrícula, la imposición de tasas de usuario, la disminución de becas para estudiantes, la introducción de medidas para la devolución de préstamos a estudiantes y la imposición de topes en las tasas de inscripción bajas y/o inscripciones gratuitas aplicadas en centros

públicos. A continuación se proponen ideas para introducir programas efectivos de distribución de costes. El documento continúa con métodos para generar ingresos no estatales que no sean tradicionales por parte de las instituciones y los sistemas para financiar la educación superior, con ejemplos de las mejores prácticas globales. A continuación se debaten las implicaciones económicas de la internacionalización de la educación superior a través del AGCS, indicando la postura más reciente de la UNESCO en el debate sobre educación superior, que define como un «bien público» y un «bien comerciable» que protege los intereses de los países en vías de desarrollo. Se hace referencia al papel de la educación a distancia gracias a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la facilidad para acceder a material educativo, a la hora de hacer frente a la expansión masiva de la educación superior con menor gasto, tomando como ejemplo la *British Open University* (Universidad Abierta Británica). Finalmente, los autores profundizan en el papel de la gestión efectiva de la financiación de la educación superior y muestran cómo una mejor asignación de recursos, una mejor gestión de reservas líquidas, la producción de indicadores económicos, una mejor utilización de recursos, evaluación y auditoría, y la protección contra el fraude podrían redundar en recursos adicionales para la educación superior. Se presentan ejemplos de buenas prácticas siempre que es posible. Las conclusiones presentan estrategias recomendadas para financiar la educación superior en los niveles de sistema y de las instituciones.

INTRODUCCIÓN

Con el nuevo milenio han brotado gran cantidad de nuevas ideas sobre la financiación de la educación superior como resultado de al menos los seis factores descritos a continuación.

El primero de ellos es la expansión masiva de la educación superior en la década de 1990. Según las últimas estadísticas, el total de alumnos matriculados en educación superior ha aumentado de 68,6 millones a 110,7 millones aproximadamente durante el periodo entre 1990-1991 y 2001-2002. Los países en vías de desarrollo han duplicado el total de matrículas de 29,3 millones a 58,3 millones, mientras que en los países en transición y en los países desarrollados las matrículas crecieron de 8,5 millones a 12,2 millones y de 30,8 millones a 40,3 millones, res-

pectivamente (ver Tabla I.1.1). Es interesante observar que cinco de los países con más de un millón de estudiantes adicionales tienen los niveles más altos de analfabetismo del mundo y forman parte de la iniciativa E-9 de la UNESCO. China e India encabezan la lista con 8,3 y 5,6 millones de matrículas adicionales, respectivamente (ver Tabla I.1.2). Incluso con la rápida expansión de la última década, la tasa de inscripción bruta en los países en vías de desarrollo (11,3) no llega a la mitad de la media mundial (23,2), es todavía menor que la de los países en transición (36,5), y está muy por detrás de la de los países desarrollados (54,6) [ver la Tabla I.1.1]. Sólo por alcanzar la media mundial, los países en vías de desarrollo deben extender la educación superior con mucha mayor rapidez. Además, el incremento del número de estudiantes que completan la educación secundaria como consecuencia de la universalización de la educación primaria también hará mucha presión a favor de la expansión. Hay signos claros de que la expansión de la educación superior continuará a ritmo acelerado en los países en vías de desarrollo, al igual que la economía global, como ha notado Jeffrey Sachs al decir que «conocemos las tecnologías y hemos probado las estrategias; simplemente hace falta la voluntad política y económica para implementarlas».¹ Para convertirse en miembros activos de la sociedad del conocimiento, los países en vías de desarrollo –especialmente los países africanos y asiáticos– deben expandir su educación superior, independientemente de la prioridad que se dé a la educación básica en el marco del programa Educación para todos.²

TABLA I.1.1
Matriculación en educación superior por regiones 1990-1991 y 2001-2002 (miles)

Grupo de países	Matriculación		Índice bruto de matriculación 2001-2002
	1990-1991	2001-2002	
Países en transición	8.481	12.168	36,5
Países desarrollados	30.837	40.273	54,6
Países en vías de desarrollo	29.326	58.290	11,3
Mundo	68.644	110.731	23,2

TABLA I.1.2
Países con aumento de más de un millón de matrículas entre 1990-1991 y 2001-2002

País	Aumento de matrículas (millones)
China	8,3
India	5,6
Rusia	2,9
EE.UU.	2,2
Egipto	1,8
Brasil	1,6
Indonesia	1,6
Corea	1,4
Irán	1,3
Tailandia	1,2
Japón	1,1

Segundo, dado que la expansión masiva no se puede igualar con la correspondiente expansión de la financiación estatal, en todos los países del mundo empieza a aparecer la financiación del sector privado aplicada a la educación superior. Aunque gran parte de este sector lo hace sin ánimo de lucro, una parte del mismo sí está sacando beneficios. Dos de las mayores empresas vendedoras de educación superior en Estados Unidos, Apollo Group y Laureate Education Inc., cotizan en el mercado de valores.³ La cobertura es mundial. Mientras que la educación superior privada ha desempeñado un papel importante en Estados Unidos, en América del Sur y en algunos países asiáticos, se está convirtiendo en una tendencia emergente en África y en países en transición como China, Vietnam, la Federación Rusa y países del centro y este de Europa. Volveremos a este asunto más adelante.

Tercero, dada la inhabilidad del gobierno para soportar el peso de los gastos, algunos se han traspasado a los padres y al alumnado con la aparición del fenómeno de la distribución de costes, a través de la introducción y del aumento de tasas de matrícula y la eliminación de las subvenciones y de las becas de mantenimiento, con la introducción de préstamos a estudiantes.⁴

Cuarto, la distribución de costes está haciendo que el público en general y el alumnado y sus familias en particular pidan una buena relación calidad-precio. Los contribuyentes y el alumnado requieren una mayor transparencia y rendición de cuentas en cuanto a la manera en que se gasta el dinero que abonan. Para ello se necesita una gestión económica mejorada que afecte a la financiación de la educación superior.

Quinto, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial del Comercio convierte la educación superior en un bien comerciable. Los estudios en el extranjero, el suministro de educación superior transfronteriza, las instituciones privadas gestionadas por agencias extranjeras (con ánimo de lucro como Apollo y Laureate, anteriormente mencionadas, y sin ánimo de lucro como cualquier institución extranjera de educación superior) y la contratación de profesores extranjeros son cuatro tipos de comercio en la educación superior.⁵ Para los países en vías de desarrollo, la financiación extranjera puede llegar a través del gobierno o de fuentes privadas, con lo cual se traslada el paradigma de la financiación de la educación superior. Para los países ricos industrializados, la liberalización puede reducir su monopolio de exportación de educación superior, con la llegada de países como India, Corea y Sudáfrica por un lado y, por otro, puede ampliar el alcance de su exportación de educación superior con consecuencias para la financiación.

Sexto, la diversificación de las fuentes de financiación para alejarlas del estado y la introducción del AGCS aumentarán el coste individual de la educación superior y la desigualdad de oportunidades. El mecanismo de financiación estatal tendrá que adaptarse para enfrentarse a este reto.

Los factores citados anteriormente influyen sobre la misión de los sistemas e instituciones de educación superior, haciendo mella en la financiación de la educación superior, tal y como veremos a continuación.

LA MISIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Los diferentes tipos de educación superior tienen misiones diferentes. Por ejemplo, los componentes de la misión del sistema de educación superior pública serán el suministro de mano de obra del más alto nivel, la satisfacción de las necesidades sociales de educación superior, la garantía de la igualdad en la distribución de la educación superior y, más recientemente, la garantía de una gestión efectiva. Los componentes de la misión del sector privado laico sin ánimo de lucro serán responder a los intereses privados de los estudiantes. El sector religioso tiene sus propios objetivos. La misión del sector con ánimo de lucro es dar servicio a los intereses privados de los estudiantes, clientes y propietarios. Es evidente que la financiación de la educación superior debe operar dentro de su misión. Las diferencias en la misión desembocan en diferentes tipos de financiación de la educación superior. De igual manera, las fuentes de financiación influyen en la misión de la educación superior. La relación entre la misión y la financiación es recíproca.

La misión de las instituciones y de los sistemas está definiendo el mecanismo de dirección para la educación superior tanto en un nivel institucional como de sistema, lo cual se ampliará posteriormente.

EL MECANISMO DE DIRECCIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Podemos identificar tres tipos de mecanismo de dirección según las ideas de Burton Clark⁶ sobre la autoridad académica derivada de la posesión del conocimiento profesional necesario para que la educación superior opere de manera efectiva y eficiente. La dirección de la educación superior «dependía del consentimiento informado de los que son dirigidos».

La autoridad del estado derivaba de la provisión de gran parte de los recursos para la educación superior, recogidos a través de los contribuyentes. Los beneficios sociales derivados de la educación superior suponen una fuerte justificación para que el Estado desempeñe un papel dominante; además, la promoción de la coherencia nacional y asegurar la igualdad de oportunidades entre los diferentes grupos sociales, son también asuntos que preocupan al Estado.

El mercado refleja la suma de elecciones de millones de personas que «compran» educación superior y que, por tanto, tienen derecho a influir sobre la naturaleza de lo que compran.⁷

En la práctica, estos tres mecanismos existen en diferente medida en todos los sistemas e instituciones.

Hasta hace poco, la autoridad académica era más importante en instituciones de Reino Unido, Australia, Países Bajos y, sobre todo, Estados Unidos. La autoridad estatal era preponderante en los países en vías de desarrollo, en la Europa continental y en Japón. Las fuerzas de mercado desempeñaron un papel más importante en Estados Unidos, dada la extensión del sector privado. A excepción del

Reino Unido, la autoridad estatal dominaba en la mayoría de las universidades públicas y de las universidades que recibían muchos recursos estatales.

Con el paso del tiempo, sobre todo desde el principio de la década de 1990, la importancia relativa de la autoridad académica comenzó a recortarse como resultado de la aparición de una sociedad pro-mercado en la que las instituciones de educación superior se vieron limitadas a ser proveedoras de servicios académicos que rendían cuentas a la sociedad a través del Estado en el caso de las instituciones públicas, y a los principales actores implicados en el caso de las otras instituciones. El estado y el mercado se convirtieron en las fuerzas dominantes en la toma de decisiones económicas. La fuente de financiación ejerció gran influencia sobre la misión del sistema y de la institución y llegó a transformar el mecanismo de dirección. Dado que el Estado no podía soportar todo el peso, el sector privado apareció con su propia misión. La asociación pública-privada para la financiación de la educación superior tomaba un nuevo rumbo. Analizaremos el papel de ambos socios a continuación, pero primero estudiaremos la financiación de la educación superior por parte de fuentes gubernamentales.

LA FINANCIACIÓN ESTATAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Al analizar la tendencia de la proporción de gasto público en educación en el producto nacional bruto durante el periodo entre 1990-1991 (o el año más próximo) y 2001-2002 (o el año más próximo) vemos que los gobiernos de 73 de los 123 países encuestados obtuvieron un aumento relativo de los gastos en educación. De ellos, 62 son países en vías de desarrollo de un total de 94. Lo sorprendente es que su proporción relativa es mayor que en los países desarrollados, donde 20 países aumentaron su proporción de 36 demostrando la «voluntad económica» percibida por Sachs (ver Tabla I.1.3).

El análisis de la proporción del gasto público en educación del total de gasto estatal también muestra un mayor énfasis en la educación por parte del estado durante el mismo periodo, aunque menor que en el caso anterior. De los 87 países considerados, 56 aumentaron la proporción de gasto en educación en el total de gasto gubernamental, 30 la redujeron y 1 la mantuvo. Observamos que un mayor porcentaje de países desarrollados (39 de 61) aumentaron la proporción de gasto comparado con los países en vías de desarrollo (13 de 21). La proporción fue básicamente la misma en los países en transición (ver Tabla I.2.4).

Considerando el número de países de los que teníamos información, vemos que la mayor parte de los gobiernos de dichos países dan prioridad al sector de la educación. Los países en vías de desarrollo aumentaron en un mayor número su proporción de gasto en educación en el producto nacional bruto y en el total de gastos gubernamentales. ¿Qué proporción de gastos dedicados a la educación, recayó en la educación superior?

TABLA I.1.3
Número de países con aumento, descenso o estancamiento del gasto público como porcentaje del producto nacional bruto durante el periodo entre 1990-1991 y 2001-2002, o los años más próximos

	Aumento	Descenso	Estancamiento	Total
Países en transición	1	7	1	9
Países desarrollados	20	16	0	36
Países en vías de desarrollo	62	32	0	94
Mundo	93	57	1	139

UNESCO (2004) EFA Global Monitoring Report 2005.

TABLA I.1.4
Número de países con aumento, descenso o estancamiento del gasto público en educación como porcentaje total del gasto público durante el periodo entre 1990-1991 y 2001-2002, o los años más próximos

	Aumento	Descenso	Estancamiento	Total
Países en transición	4	1	0	5
Países desarrollados	13	7	1	21
Países en vías de desarrollo	39	22	0	61
Mundo	56	30	1	87

UNESCO (2004) EFA Global Monitoring Report 2005.

Las respuestas a un cuestionario de la UNESCO demuestran que la proporción del presupuesto nacional dedicado a la educación superior varió entre el 2,3% de la República de Corea y el 7,4% de Suecia.⁸

Según la UNESCO, la proporción del presupuesto educativo nacional dedicado a la educación superior ocupa un puesto privilegiado, ya que varía de un 13,66% en Sudáfrica a un 40% en Rumania.⁹ Esto apoya la conclusión empírica de Varghese: «[...] no siempre es correcto sustentar que descendió la proporción de gasto en educación superior en el presupuesto educativo».¹⁰

Según las últimas estadísticas de la UNESCO, de los 111 países considerados, 70 notaron un aumento en la proporción de gasto público en educación superior. En el total de gasto público en educación, 38 correspondían a países en vías de desarrollo. De los 41 países con reducción de la proporción de gastos en educación superior, 34 eran países en vías de desarrollo y sólo 6 eran países desarrollados. Entre los países en vías de desarrollo, un número significativo (38 de 72) podría aumentar los gastos en educación superior, a pesar de la prioridad que se le ha dado a la educación básica en estos países a lo largo de la última década. Sin embargo, la mayoría han visto una reducción de la proporción. Un mayor número de países desarrollados aumentaron su proporción en educación superior (ver la Tabla I.2.6), ya que muchos habían alcanzado un nivel de saturación en los niveles inferiores de educación y, por tanto, po-

dían centrarse en la educación superior. Puesto que se está expandiendo la educación superior de manera masiva por todo el mundo, la disponibilidad de recursos estatales por alumno también se ha reducido drásticamente; la situación es peor en los países en transición y en los países en vías de desarrollo que en los países desarrollados. Con gastos medios anuales por alumno de entre 220 US\$ en Madagascar y 13.224 US\$ en Suecia, según la UNESCO, ¡el gasto público por alumno en África disminuyó de 6.300 US\$ en 1980 a 1.241 US\$ en 1995! En Reino Unido, la financiación estatal por alumno se ha reducido a la mitad durante la última década.¹¹ La necesidad de buscar fuentes de ingresos diferentes del Estado se ha convertido en un punto importante para todo el mundo, pero sobre todo en los países en vías de desarrollo y en los de transición. Esto da lugar a la aparición del sector privado.

TABLA I.1.5
Número de países con aumento, descenso o estancamiento del gasto público en educación superior como porcentaje total del gasto público en educación durante el periodo entre 1990-1991 y 2001-2002, o los años más próximos

	Aumento	Descenso	Estancamiento	Total
Países en transición	4	1	0	5
Países desarrollados	28	6	0	34
Países en vías de desarrollo	38	34	0	72
Mundo	70	41	0	111

UNESCO (2004) EFA Global Monitoring Report 2005.

EL PAPEL DEL SECTOR PRIVADO

El papel del sector privado en la financiación de la educación superior se manifiesta de las siguientes maneras:

- Privatización de las instituciones públicas;
- Establecimiento de instituciones privadas con apoyo gubernamental.
- Instituciones privadas autofinanciadas.
- Instituciones privadas con ánimo de lucro.

Las analizaremos a continuación.

PRIVATIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Los gobiernos han alentado implícitamente a las instituciones de educación superior para que adopten políticas de privatización o han formulado explícitamente políticas que contribuyen a la privatización de la educación superior. Esto se está llevando a cabo a través de la supresión de las subvenciones gubernamentales, con incentivos para movilizar los recursos económicos de fuentes privadas, incluyendo las tasas, la introducción de estudios «comercializables», y otras formas de generación de ingresos que estudiaremos más adelante. Esta tendencia se está expandiendo por todo el mundo. Sin embargo, el gobierno sigue

siendo la fuente más importante de financiación para estas instituciones.

ESTABLECIMIENTO DE INSTITUCIONES PRIVADAS CON APOYO GUBERNAMENTAL

Esta práctica ya está muy extendida en Estados Unidos y muchos países de América del Sur, como por ejemplo Chile, Colombia, Paraguay y Perú, donde la inversión privada en educación superior es similar o mayor que la inversión pública¹². En varios países de Asia, como Filipinas e India, también se está convirtiendo en una práctica emergente el establecimiento de instituciones con apoyo del gobierno (patrocinados por el gobierno y con ayudas gubernamentales, según el grado de apoyo gubernamental). Túnez, en la región árabe, con uno de los mayores índices de PNB dedicado a la educación superior (2%) ha creado un marco jurídico para alentar la inversión en educación superior, lo cual ha llevado a la creación de un gran número de instituciones privadas.¹³ El Ministerio de Educación de Japón subvenciona el 12% del total del gasto corriente de las universidades privadas que acogen a más del 70% de los alumnos que cursan estudios de grado.¹⁴ Las tasas de matrícula (cuyo importe es a menudo controlado por el gobierno), las donaciones, las contribuciones por parte de fundaciones y el apoyo gubernamental de distinto grado (más para las instituciones «subvencionadas» que para las «asistidas») se utilizan para financiar estas instituciones.

INSTITUCIONES PRIVADAS SIN ÁNIMO DE LUCRO AUTOFINANCIADAS

Las fundaciones religiosas y filantrópicas se sitúan a la cabeza a la hora de constituir instituciones de educación superior sin ánimo de lucro, el componente más importante del papel del sector privado en la educación superior. Para mantener su autonomía en los mecanismos de dirección, no aceptan ayudas gubernamentales de ningún tipo. Las empresas privadas y las organizaciones no gubernamentales laicas están constituyendo instituciones privadas sin ánimo de lucro para cumplir su propia misión tanto en países en vías de desarrollo como en los desarrollados. Algunas están afiliadas a agencias y universidades extranjeras. Por ejemplo, el Instituto de Asuntos Públicos de Georgia se fundó como empresa conjunta con la Agencia de Información de los Estados Unidos, Washington D.C.; la Universidad de Solusi de Zimbabwe (una universidad de la Iglesia adventista del séptimo día) está afiliada a la Universidad Andrews, de Michigan, EE.UU.; una lista incompleta de 131 instituciones de educación superior de India cuentan con universidades privadas para el suministro de educación superior.¹⁵ Las universidades Monash y Bond en Australia han establecido instituciones privadas de educación superior en África de su propiedad; la Universidad Daystar de Kenia es propiedad de empresa estadounidense Daystar Company. Algunas de las instituciones privadas sin ánimo de lucro se constituyen en colaboración con universidades del país. Por ejemplo, la Universidad de Annamalai en Tamil Nadu ofrece cursos a varias instituciones en Karnataka y Andhra Pradesh en la

India. La Escuela Universitaria Arupe de Zimbabwe está afiliada a la Universidad de Zimbabwe para ciertas licenciaturas y a la Universidad Pontificia Gregoriana de Roma, para otros cursos.

En cuanto a las fundaciones religiosas, la Iglesia católica ha desempeñado un papel activo en Asia, América del Sur y Europa. La Iglesia protestante ha promocionado instituciones de educación superior en EE.UU., mientras que las organizaciones islámicas han constituido instituciones de educación superior en Egipto, Indonesia, Malasia, Pakistán, etc. Organizaciones tanto cristianas como islámicas han fundado instituciones privadas sin ánimo de lucro en países africanos.¹⁶

Estas instituciones, que aparecen con cada vez más frecuencia en el mundo en vías de desarrollo, se financian a través de contribuciones de agencias o universidades extranjeras, donaciones de fundaciones, tasas de matrícula y donaciones individuales.

INSTITUCIONES PRIVADAS CON ÁNIMO DE LUCRO

Las instituciones con ánimo de lucro del sector privado son un fenómeno reciente en el mundo de la educación superior y comparten la misión de una empresa privada: recoger beneficios y satisfacer las demandas de la educación superior. Esta tendencia comenzó en los Estados Unidos, donde las empresas de educación superior que cotizan en bolsa libran un valor real a los accionistas y alumnos al proporcionar cierto tipo de educación postsecundaria a los diferentes grupos objetivo con reservas adicionales para alumnos trabajadores mayores de 24 años. Son por ejemplo: Apollo Group, Career Education Corporation, Corinthian College, Strayer Education and Laureate Education Inc. (anteriormente conocida como Sylvan Learning), entre otras.¹⁷ Dichas empresas ofrecen programas tanto presenciales como en línea en muchos países de América del Sur, Europa y Asia.¹⁸ Un selecto grupo de doce empresas de este tipo fueron valoradas en más de 40.000 millones US\$ en marzo de 2004. Las tasas de matrícula son su principal fuente de ingresos, dado que —por supuesto— son altísimas. Aunque los países en vías de desarrollo todavía no desempeñan un papel importante en este sector subprivado, el Instituto Nacional de Tecnologías de la Información (INTI) de India se estableció hace unos años como institución con fines lucrativos. Ahora se ha convertido en una empresa multinacional, con 2.500 centros educativos en India y en el extranjero. Su fuente principal de ingresos son las tasas de matrícula.

La falta de recursos públicos y una postura cultural contraria a los préstamos ha provocado la aparición de nuevos tipos de inversores en educación superior: instituciones que invierten en la reserva intelectual de los alumnos, al hacerse cargo de sus gastos educativos y tutelarlos para construir su carrera. A cambio, tras licenciarse, los alumnos pagan cierto porcentaje de sus ganancias durante un número determinado de años. La empresa Career Concepts, con sede en Munich, Alemania, ha financiado a 1.500 estudiantes y está considerando la constitución de un fondo nacional con 2.100 alumnos. Este tipo de empresas inversoras

también están apareciendo en países en vías de desarrollo como Chile y Colombia. El alumnado obtiene dos ventajas de este programa: educación gratuita y apoyo de los inversores a la hora de buscar un buen empleo. Los inversores se benefician de que las propias universidades comercialicen los programas.¹⁹

La combinación del papel del gobierno y del sector privado en la financiación de la educación superior hará méllora en el funcionamiento del sistema, cambiando su misión, el enfoque correspondiente, el modo de financiación y el papel de la dirección de la institución. Tilak ha articulado las tendencias emergentes a través de la siguiente tabla.²⁰

TABLA I.1.6 Tendencias emergentes en las políticas, la planificación y la financiación de la educación superior	
Sistema convencional	Sistema emergente
Enfoque asistencial	Enfoque mercantil
Educación superior pública	Educación superior mixta y privada
Financiación pública	Financiación privada
Privado: instituciones financiadas por el estado	Privado: institución autofinanciada
Privado: instituciones reconocidas por el gobierno	Instituciones privadas sin necesidad de reconocimiento gubernamental
Privado: instituciones emisoras de títulos	Privado: instituciones emisoras de títulos no de grado (diplomas/certificados)
Privado: consideraciones filantrópicas y educativas	Privado: motivos comerciales, con ánimo de lucro
Sin tasas de matrícula	Introducción de tasas de matrículas
Nivel de tasas bajo	Nivel de tasas alto
Sin préstamos para estudiantes	Introducción de programas de préstamos para estudiantes
Programas de préstamos comercialmente inviables Sin aval Con altos índices de mora Basados en criterios de calificaciones educativas y necesidades económicas	Programas de préstamos efectivos/comercialmente viables - Aval/hipoteca Índice de recuperación esperado alto Expectativa de altas tasas de retorno Basado principalmente en consideraciones comerciales
Disciplinas de estudio eruditas/académicas	Disciplinas de estudio autofinanciadas/comercialmente viables/lucrativas
Énfasis sobre la educación formal a tiempo completo	Educación a tiempo parcial y a distancia
Criterios de selección para directores de instituciones: historial académico	Criterios de selección para directores de instituciones: experiencia en la gestión financiera/monetaria y en la generación de recursos

El paradigma modificado de la educación superior ha llevado a un debate sobre la asociación público-privado en la financiación de la educación superior, que trataremos en la siguiente sección.

EL DEBATE PÚBLICO-PRIVADO

En muchos países, el cada vez mayor papel del sector privado está suscitando preguntas entre el alumnado y sus progenitores. Consideran la educación superior como un servicio público que debería ser subvencionado por los motivos que se dan a continuación.

En primer lugar, la educación superior beneficia a la sociedad a través del crecimiento económico, una mayor contribución fiscal de los licenciados, una mayor flexibilidad entre la población activa, un mayor consumo, cohesión social, una mayor movilidad social, menores tasas de delincuencia, mayor capacidad para adaptarse a las nuevas tecnologías y una mayor participación social y política. Éstos son algunos de los beneficios para los miembros de la sociedad que no son estudiantes, las llamadas externalidades positivas.²¹ Al calcular grosso modo los índices de beneficio sobre la base de los efectos monetarios externos de algunos países desarrollados, se ha demostrado que los resultados son sustanciales, de entre un 6% y un 15%.²² Si se añaden los beneficios no económicos, el argumento a favor de las subvenciones públicas toma todavía más fuerza.

En segundo lugar, la inversión en educación superior supone un riesgo para los estudiantes, dada la incertidumbre de conseguir empleo tras la licenciatura. Es imposible que una persona realice un juicio correctamente informado sobre la calidad de la educación que ha recibido hasta que ésta no se haya completado. Las inseguridades se convierten en obstáculos al intentar conseguir préstamos de bancos privados. Ni el alumnado ni los bancos tienen un incentivo para invertir en educación superior sin subvenciones exteriores. La imperfección del mercado obliga al gobierno a intervenir e invertir.

En tercer lugar, las subvenciones estatales son necesarias para conseguir la igualdad, para equilibrar las oportunidades de acceso de estudiantes de diferentes estratos socioeconómicos. Si todo estuviera en manos del sector privado, los estudiantes de los grupos más desfavorecidos no podrían acceder a instituciones de educación superior, con la consiguiente ampliación de la brecha entre ricos y pobres.

En cuarto lugar, el gobierno tendrá que promover disciplinas y programas estratégicos que conlleven el desarrollo sostenible de un país a largo plazo (por ejemplo, arte, literatura, ciencias naturales, educación ética y moral), que son poco atractivas para la economía a corto plazo.

Sin embargo, la fuente de la subvención estatal para la educación superior incluye la tributación proporcional e incluso regresiva sobre ventas o negocios, o la impresión de dinero, lo que acaba teniendo como resultado la inflación y un menor poder adquisitivo, principalmente de las clases media y baja, mientras que en muchos países la educación superior sigue estando únicamente al alcance de los ciudadanos privilegiados con mayores ingresos, que

pueden sufragar los gastos. Además, la educación superior ofrece beneficios económicos a las personas que la reciben gracias a una mayor productividad y ganancias netas, mejores oportunidades de trabajo, una mayor capacidad de ahorro y mayor movilidad personal y profesional a través del enriquecimiento educativo. Por otra parte, ofrece beneficios no económicos, como el enriquecimiento educativo, mejores condiciones laborales, un mejor estatus personal, mayor satisfacción laboral, mejor salud y esperanza de vida, más aficiones y actividades de ocio y desarrollo personal.²³ Basándose únicamente en los gastos monetarios y en los beneficios de la educación, varios estudios han demostrado la alta tasa de rentabilidad privada de la educación superior. El diferencial de salarios de los licenciados en comparación con las personas con estudios secundarios presenta las siguientes tasas de rentabilidad privada de la educación superior en un grupo de países seleccionados: Japón (7%), Países Bajos (12%), Estados Unidos (15%) y Reino Unido (18%).²⁴

Según los últimos datos disponibles, en una escala de 0 a 100, estos países presentan tasas de igualdad de ingresos (coeficientes Gini) de 24,9; 32,6; 40,8 y 36,8 respectivamente, lo que nos permite afirmar que gran parte de estos beneficios resultan de la educación superior.²⁵

Con la inclusión de los beneficios no económicos anteriormente mencionados, la ventaja obtenida por un licenciado es muy superior. Si los estudiantes, en tanto que individuos, obtienen tantos beneficios de la enseñanza superior, es lógico que carguen con parte del peso económico, sobre todo cuando el Estado no puede hacer frente al alto importe que comporta la expansión masiva de la educación superior y cuando existe una competencia creciente en otras necesidades con gran peso político, como la educación básica, la salud pública, la vivienda, la infraestructura pública, los servicios sociales y la seguridad. La UNESCO ha tomado la siguiente postura:

«En cuanto a los ingresos, el consenso general es que las responsabilidades deben recaer en todos los agentes. Más específicamente, se esperan mayores contribuciones no sólo del estado sino también del alumnado y de sus familias, y de la industria y del sector comercial.»²⁶

Esto nos lleva al asunto de la distribución de costes entre los beneficiarios, entre ellos el Estado.

LA DISTRIBUCIÓN DE COSTES EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Según Bruce Johnstone, la mayor autoridad mundial sobre financiación de la educación superior, la distribución de costes es ahora un fenómeno global en el que la carga del coste de la educación superior ha pasado de ser únicamente, o casi, responsabilidad del gobierno o de los contribuyentes a ser también responsabilidad de los padres y/o de los alumnos, a través de las tasas de matrícula o de las tasas de usuario para cubrir los gastos de manutención de los estudiantes.²⁷

COFINANCIADORES EN LA DISTRIBUCIÓN DE COSTES

Hemos identificado cuatro partes principales que sufragarán los costes de la educación superior: el gobierno o los contribuyentes, los padres o similar, los estudiantes y/o personas físicas, y donantes institucionales. Pasaremos a comentarlos a continuación:

- Los recursos gubernamentales provienen de las personas que pagan impuestos de manera directa y visible, o indirecta e invisible, e implican, además, una disminución de poder adquisitivo, causado por una inflación basada en el déficit resultante de la impresión de dinero.
- Los padres o similar soportan algunos de los costes a través de las tasas de matrícula y de los gastos de manutención de los alumnos. Para ello utilizan sus ingresos corrientes, ahorros pasados o préstamos que pagarán con sus ganancias futuras.
- Los estudiantes pueden pagar sus propios costes educativos realizando un trabajo a tiempo parcial o mediante préstamos. Estos préstamos se devolverán una vez que los alumnos graduados hayan conseguido un empleo, a través de mensualidades pagadas directamente por los estudiantes o con deducciones de sus sueldos hechas por el empleador, que paga al prestamista. Existe también el sistema de devolución condicionada a los ingresos, limitada a un porcentaje de los ingresos y fraccionada a lo largo del tiempo. La cantidad de devolución mensual depende del valor actual descontado del total de los pagos anticipados y del periodo de devolución establecido en el préstamo.
- Los donantes individuales o institucionales (principalmente en EE.UU. y en el Reino Unido) contribuyen a proporcionar recursos a las instituciones de educación superior para reducir la presión fiscal o para financiar a los estudiantes con menos recursos. Algunos de estos donantes crean fondos de dotación que se mantendrán hasta la perpetuidad y cuyas ganancias se dedicarán únicamente a becas u otras necesidades de la institución. Existen otro tipo de donantes que también realizan contribuciones de manera recurrente. La propia institución puede proporcionar becas para los alumnos con menos recursos. La mayoría de estos donantes son familias adineradas o con intereses industriales o comerciales. Sin embargo, tal y como apunta Michael Shattock, «ya no se puede confiar en las donaciones de capital de tipo benéfico».²⁸

FORMAS DE DISTRIBUIR COSTES

La distribución de costes se asocia principalmente a las tasas de matrícula o a los honorarios, o tasas de usuario, para pagar el alojamiento y la comida. Hemos identificado siete formas de distribuir costes.

1. La introducción de tasas de matrícula. Esta medida se llevó a cabo en China en 1997, en Gran Bretaña en 1998, en Austria en 2001 y, más recientemente, en Alemania en 2005.
2. La introducción de la enseñanza de doble vía: los admitidos de manera regular reciben la educación superior

de forma gratuita y los menos cualificados pagan tasas de matrícula, tal y como se está realizando en Rusia (el 50% de todos los ingresos universitarios de la enseñanza provienen de la doble vía) y en la mayoría de los países del este y centro de Europa, India y Uganda (el 80% de los estudiantes de la Universidad de Makerere pagan tasas a través del sistema de doble vía), entre otros países.

3. Un fuerte aumento de las tasas de matrícula. Las universidades públicas de los Estados Unidos incrementaron sus tasas estatales en una media del 10% en 2001-2002. Algunas instituciones de educación superior de India (por ejemplo, el Instituto Indio de Tecnología y los Institutos Indios de Dirección de Empresas [IIM] entre otros) también han incrementado de manera considerable sus tasas. Hoy en día, los IIM están cobrando una tasa de matrícula de unos US\$ 3.500.²⁹
4. La imposición de tasas de usuario. Esta medida se está aplicando en China, en varios países africanos (Etiopía, Mali y Guinea,³⁰ entre otros) y en los países nórdicos.
5. La reducción de becas para estudiantes. Esto ha ocurrido en Gran Bretaña, Rusia y la mayoría de los países del centro y este de Europa.
6. El aumento de la recuperación efectiva de costes de los préstamos a estudiantes a través de diferentes medidas.
7. La imposición de topes de inscripción en el sector público con tasas de matrícula bajas o nulas, junto con la promoción oficial y, a veces, con la subvención estatal de un sector privado de educación superior basado en el cobro de tasas de matrícula. Esto se ha llevado a cabo en Japón, Corea, Filipinas, Indonesia, Brasil y en otros países de América del Sur, con lo que ha aumentado la participación de padres y del alumnado en la distribución de costes, incluso en el caso de instituciones con ánimo de lucro.

SUGERENCIAS PARA UN PROGRAMA EFECTIVO DE DISTRIBUCIÓN DE COSTES

La lista de sugerencias que se incluye a continuación está basada en las ideas de Johnstone.³¹

1. Las instituciones de educación superior deben complementar los recursos estatales a través de la distribución de costes, mediante las contribuciones de padres y alumnos, especialmente para sufragar los gastos de manutención, pero también para cubrir parte de los gastos de docencia mediante el pago de tasas de matrícula.
2. Los programas de distribución de costes con tasas de matrícula únicamente deberían establecerse cuando se han desarrollado políticas de programas de asistencia económica calculados en función de la renta familiar, además de préstamos generalizados para estudiantes.
3. La determinación de tasas de matrícula no debería estar politizada y debería estar en manos de una entidad independiente del gobierno y de las instituciones.
4. Los préstamos a estudiantes deberían estar subvencionados con tipos de intereses situados como mínimo en la tasas de inflación preponderante y como máximo en el tipo de interés acreedor del gobierno.

5. Los esquemas de préstamos a estudiantes no deberían ser tratados como una alternativa a las tasas de matrícula por adelantado en la mayoría de los países en vías de desarrollo y en transición, reemplazando totalmente la contribución parental, que es la característica de los préstamos condicionados a los ingresos.
6. Se deberán adoptar procedimientos eficaces para prestatarios con bajos ingresos o con serios problemas económicos para la devolución.
7. Las condiciones de devolución deberán estar al alcance de la mayoría de los prestatarios.
8. El programa de préstamos a estudiantes deberá tener la autoridad legal para el cobro de deudas, la tecnología adecuada para mantener registros precisos, recaudadores que puedan localizar a los prestatarios y verificar sus condiciones económicas, consejeros de devolución en las instituciones, autoridad legal para conseguir el apoyo de empleadores en la recaudación de devoluciones y asegurar un consignatario parental o familiar, y una garantía gubernamental para respaldar las garantías de los consignatarios y controlar los pasaportes de los emigrados o los estudiantes que abandonan el país acarreado deudas estudiantiles.
9. Debe tenerse en cuenta que la distribución de costes es necesaria para obtener recursos no gubernamentales a corto plazo, con lo que la contribución parental al coste de la educación es un componente importante.
10. Las soluciones a la crisis económica a la que se enfrentan los sistemas de educación superior globales no se resolverán únicamente a través de los estudiantes y de sus familias. También deben explorarse otras formas de obtención de recursos. Esto nos lleva al siguiente asunto, la generación de ingresos obtenidos de otras fuentes no estatales (ya consideramos una anteriormente: los donantes institucionales e individuales).

GENERACIÓN DE RECURSOS OBTENIDOS DE FUENTES NO ESTATALES NO TRADICIONALES

Normalmente, la principal fuente de recaudación de recursos no estatales para la educación superior eran los donantes adinerados. Aunque su importancia relativa está decreciendo debido a diferentes razones, sigue siendo una fuente importante para las instituciones de EE.UU., Reino Unido e Israel. China e India también han entrado en el sector de las dotaciones para la financiación de la educación superior con las iniciativas de sus diásporas y algunas empresas multinacionales de dichos países. Las dotaciones empiezan a aparecer en África, principalmente en Sudáfrica donde la Universidad de Ciudad del Cabo (UCT) generó US\$ 10 millones en 2000 gracias a la UCT Fund (EE.UU.) y el UCT Trust (Reino Unido). Dos instituciones filantrópicas japonesas, las fundaciones Nippon y Tokyo, han destinado 1 millón US\$ para hacer donaciones a cada una de las tres instituciones de educación superior africanas en Egipto (Universidad Americana de El Cairo), Kenia (Universidad de Nairobi) y Sudáfrica (Universidad del Cabo Occidental). Además, cuatro importantes fundaciones estadounidenses, las fundacio-

nes Ford, MacArthur y Rockefeller y la Carnegie Corporation de Nueva York, han anunciado una iniciativa de 100 millones US\$ para la revitalización de la educación superior en África.³² A escala internacional, la Fundación Bill and Melinda Gates ha donado aproximadamente 1.200 millones US\$ para fines educativos, de los cuales una gran parte está destinada a la educación superior.³³ De igual manera, el programa Open Society de George Soros contribuye sustancialmente al desarrollo de la educación superior en el centro y este de Europa. A pesar de estas iniciativas, en los países en vías de desarrollo y transición el papel de los donantes adinerados es mínimo. Las instituciones de todo el mundo buscan alternativas a las fuentes no estatales no tradicionales. Son las siguientes:³⁴

1. Tasas de estudiantes extranjeros, alumnos que se autofinancian en un sistema de doble vía y programas especializados personalizados.
2. Patentes de investigación, licencias, derechos de autor y gastos indirectos.

3. Tasas de programas de educación continua organizados para la industria y las profesiones.
4. Tasas de servicios de programas de privatización interna.
5. Beneficios de la comercialización a través de tiendas.
6. Ingresos por el alquiler de instalaciones para conferencias, instalaciones deportivas y equipos para uso externo.
7. Ingresos por el alquiler de instalaciones residenciales durante las vacaciones.
8. Ingresos por parques científicos construidos en el campus.

Es relevante el éxito del caso de generación de ingresos de la Universidad de Makerere en Uganda, África (ver Colaboración especial II.2). Su sistema de tasas de doble vía, servicios de asesoría y otros programas de universidad-empresa generan buenos ingresos que complementan la insuficiente financiación estatal.³⁵

Las principales universidades chinas perciben gran cantidad de sus ingresos de fuentes no estatales (ver el Recuadro I.1.1).

RECUADRO I.1.1. REFORMAS DE LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHINA ³⁶

La gestión económica de la educación superior ha sufrido grandes cambios desde 1978 cuando China comenzó a introducir políticas de reforma y de apertura hacia el mundo exterior. Estos cambios se pueden clasificar en dos etapas. En la primera, durante el periodo 1978-1992, se introdujo de forma paulatina la adopción de conceptos y medidas como la distribución de costes y la recuperación de costes. Durante la segunda fase, desde 1993, el sistema de financiación de la educación superior se cambió drásticamente para erigir un nuevo sistema.

Durante la primera fase en particular, la reforma de la política vigente en 1985 autorizó a las universidades a:

1. Cooperar con otras organizaciones industriales y de investigación para llevar a cabo proyectos de investigación.
2. Establecer entidades de formación, investigación y producción.
3. Decidir la distribución de los recursos de capital y recurrentes recibidos del gobierno;
4. Buscar otras fuentes de inversión apropiadas;
5. Adaptarse a los conceptos de distribución de costes y recuperación de costes en la financiación de la educación superior.

En 1989, la mayoría de las instituciones comenzaron a introducir tasas de matrículas y otros gastos.

En agosto de 1992, la anterior Comisión Estatal para la Educación emitió una directiva oficial que relajaba el control central en dieciséis áreas, estableciendo que (1) una institución podía recibir capital y recursos recurrentes del gobierno como presupuestos globales, lo cual permitía flexibilidad en el total, y (2) que podían aumentar el número de alumnos que pagaban tasas de matrícula hasta un 25 % del total.

Como resultado, la dependencia de la financiación del gobierno se redujo de un 96% en la matrícula de 1978 a un 82% en 1992. El resto lo generaron las instituciones.

Durante la segunda fase, las líneas generales de la Reforma de 1993 introdujeron las tasas de matrícula y permitieron que las instituciones generaran recursos a través de la diversificación de fuentes, utilizando seis canales principales: (1) asignaciones económicas desde el gobierno; (2) empresas con afiliación institucional; (3) encargos de investigación y asesoría; (4) tasas de matrícula y tasas de utilización por parte del alumnado; (5) donaciones y regalos; y (6) diferentes formas de servicios ofrecidos por universidades, tales como la formación por encargo y otras actividades financiadas.

La Ley de educación de 1995 requiere: (1) que el gasto público en educación se corresponda con el crecimiento de la economía natural y los ingresos económicos nacionales; (2) que los aumentos en la asignación económica para la educación de los gobiernos regionales excedan los aumentos de los ingresos regionales y se evalúen según la financiación media por estudiante; y (3) que se garantice un aumento gradual de los salarios del profesorado y el gasto medio público por estudiante.

La Ley de educación superior de 1998 (1) animó a las universidades a llevar a cabo trabajos de investigación por contrato y desarrollar proyectos conjuntos con empresas, negocios, organizaciones sociales y otras ramas del sector privado; también se animó al sector privado a contribuir con la educación superior y a invertir en ella; (2) introdujo tasas de matrícula obligatorias para estudiantes de escuelas universitarias; y (3) aseguró que el gobierno continuara aumentando su asignación económica a las instituciones públicas.

Como resultado de estos cambios, la proporción gubernamental de los recursos de las universidades públicas ha caído de un 82% en 1992 a un 63,4% en 1997, el último año del que hay datos disponibles. En algunas instituciones, los ingresos generados por éstas son superiores a la contribución del gobierno. En la Universidad de Pekín en 1998, el 39,7% de los ingresos eran de origen gubernamental, mientras que el resto provenía de sus propias fuentes.

El lanzamiento del Proyecto 211 de educación superior en 1993 fue un hecho relevante, ya que preveía asignaciones económicas especiales para la excelencia que se debían repartir entre las cien mejores instituciones chinas que serían promocionadas internacionalmente. Otra idea interesante fue el Proyecto 985 de universidad de talla mundial, de mayo de 1998 que, además de la asignación del Proyecto 211, concentraba aún más recursos en las nueve universidades más importantes de la primera ronda para convertirlas en universidades de talla mundial.

Otra importante reforma con implicaciones económicas fue la promulgación de la primera legislación nacional china sobre educación privada, incluyendo la educación superior, el 28 de diciembre de 2002. Desde el año 2002, cuatro escuelas universitarias privadas obtuvieron la autorización para entregar títulos de grado y 129 títulos de un nivel inferior al de grado. Más de 1.200 escuelas universitarias no pudieron ofrecer estos títulos, pero sí programas de autoaprendizaje. En el año 2002, el sector privado suponía un 10% del total matriculado. En 2005, 228 escuelas universitarias pudieron entregar diplomas y el número de estudiantes en el sector privado aumentó hasta los 7,11 millones.

Muchas universidades rusas también reciben el 50% o más de sus ingresos de actividades empresariales.³⁷ De hecho, en Rusia encontramos muchos y muy interesantes ejemplos de generación de ingresos a partir de fuentes no estatales no tradicionales. Por ejemplo, al unir sus fuerzas la investigación docente y la industria, el Complejo de Investigación e Innovación Educativa (ERIC) de la Universidad Técnica Estatal de Orel de Rusia central ha contribuido a la creación del triple de programas de enseñanza, multiplicando los activos fijos por más de 170, el espacio para laboratorios y aulas por 8,5, el número de patentes registradas por 5, y el volumen de investigación y desarrollo por más de 8 en siete años.³⁸

La Universidad Estatal de Petróleo y Gas de Tumen, en Siberia Occidental, Rusia, ha aumentado su proporción de ingresos no estatales (fuera del presupuesto) comparado con los ingresos normales de un 75% en 1998 a un 85% en 2002, a través de la cooperación con empresas comerciales.³⁹

En EE.UU., la mayoría de las universidades estatales ha aumentado su financiación no estatal hasta llegar a estar alrededor del 70% de sus ingresos; y en Colorado alcanzó el 84%.⁴⁰

Las universidades se están convirtiendo en instituciones emprendedoras a un ritmo acelerado. Tras analizar un estudio actualizado de catorce casos tipo de todo el mundo, Burton Clark declaró que:

«Quizá lo más instrumental es ver que las universidades empresariales son lugares en los que los ingresos se diversifican hasta el punto de que su cartera económica no depende totalmente de los gustos de los políticos y burócratas que ocupan los escaños de la política estatal, ni de las empresas y su influencia “comercial”, ni de las matrículas como el apoyo más importante. La financiación fluye no sólo de fuentes tan bien definidas, sino también de una serie de agencias públicas claves (aparte del apoyo central del ministerio o departamento) y de los ex alumnos y otros donantes privados que proporcionan apoyo moral y político a la vez que financiación anual y la acumulación de dotaciones. Una administración efectiva acaba dependiendo de la autodirección y autodeterminación de la universidad, no del estado o del “mercado”. La universidad empresarial establece una nueva base para el logro.»⁴¹

Aunque a la mayoría de los países en vías de desarrollo les queda un largo camino por recorrer para conseguir los objetivos anteriormente citados, tienen la voluntad de hacerlo y van por buen camino.

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: ACUERDO GENERAL SOBRE COMERCIO Y SERVICIOS (AGCS)

Las instituciones de educación superior siempre han tenido un alcance internacional, con alumnos y profesores que cruzan fronteras para seguir sus estudios superiores. Parte de la carga fiscal que sufre el gobierno en la educa-

ción superior se ha podido reducir a través de la internacionalización.⁴² En países en vías de desarrollo, esto se ha llevado a cabo a través de estudios en el extranjero, unas veces con ayudas extranjeras y otras, pagados por los propios estudiantes. En los países desarrollados, esto ha aumentado los ingresos no sólo a través de tasas de matrícula que suponen la recuperación de costes, sino también gracias a la inversión de los alumnos visitantes en sus gastos de manutención. EE.UU., Reino Unido y Australia se han beneficiado en gran medida de esta fuente de ingresos. Francia, Alemania y Países Bajos no llevan mucho tiempo en el sector. Muy recientemente, este fenómeno ha dado un nuevo giro con el creciente suministro de educación superior transfronteriza con orientación comercial, a veces ofrecido por instituciones con ánimo de lucro. Ya en 1998 el mercado internacional de movilidad estudiantil facturaba alrededor de US\$ 30.000 millones en exportaciones (3% de las exportaciones globales de servicios). Hoy podrían alcanzar más de US\$ 50.000 millones.⁴³ El aumento del comercio internacional ha conllevado que muchos países industrializados incluyan servicios educativos al negociar el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios para facilitar el flujo libre de la educación, principalmente superior, entre los diferentes países. Aunque esto reduciría la presión fiscal en gran número de países en vías de desarrollo y, si se gestionara correctamente, mejoraría la calidad de la educación superior, también crearía muchos problemas a la hora de controlar la calidad y relevancia de un gran volumen de educación superior, esencialmente la que se imparte con ánimo de lucro, al competir con los países industrializados en la atracción de estudiantes y personal, amenazar la financiación pública de la educación superior de los alumnos nacionales y, finalmente, poner en peligro la misión de la educación superior y promocionar sus objetivos comerciales. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), defensora del enfoque mercantil de la educación superior y promotora del comercio con ella, preparó unas directrices en colaboración con la UNESCO sobre la garantía de la calidad y la acreditación, que fueron presentadas en una conferencia internacional en octubre de 2004. La comunidad académica que no participó en la preparación de los documentos se opuso firmemente a ellos.⁴⁴ Los proveedores extranjeros deben ser conscientes de los valores nacionales básicos y más aún de los temas de igualdad, ya que este nuevo fenómeno aumentará el coste de la educación superior y la desigualdad en los países en vías de desarrollo. Los proveedores podrían tener que realizar ciertos ajustes para financiar este tipo de educación superior. Un nuevo borrador que incluye otra serie de directrices para la Calidad de la Educación Transfronteriza se ha preparado conjuntamente entre la OCDE y la UNESCO en una reunión celebrada en enero de 2005, y se espera que ambas organizaciones las adopten como directrices no vinculantes en el año 2005. El nuevo borrador adopta un concepto más amplio de la calidad y permite «nociones de relevancia y especificidad relacionadas con el contexto local».⁴⁵

EL PAPEL DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA EN LA REDUCCIÓN DE LA PRESIÓN ECONÓMICA

Si se toma como guía la *Open University* (Universidad Abierta) de Reino Unido, la introducción de la educación a distancia en las instituciones de educación superior podría ser muy importante para hacer frente a la expansión masiva de la enseñanza superior con bastantes menos recursos. La disponibilidad de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y el fácil acceso a material educativo gratuito en algunos casos reducen el coste de la educación superior. Los materiales educativos preparados por el personal docente también podrían mejorar la estrategia de docencia y aprendizaje en los programas regulares.

HACER MÁS CON MENOS: EL PAPEL DE LA GESTIÓN EFECTIVA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La última fuente de financiación de la educación superior que consideramos es la gestión efectiva del sistema de educación superior y sus instituciones. Esto se puede hacer de las siguientes maneras:⁴⁶

- Asignación racional de recursos.
- Gestión de reservas líquidas.
- Producción de indicadores económicos.
- Mejor utilización de recursos.
- Evaluación y auditoría.
- Protección de los recursos contra el fraude.

Los comentaremos en este orden.

ASIGNACIÓN RACIONAL DE RECURSOS

A grandes rasgos, el gobierno puede financiar las universidades públicas de cinco maneras:

1. La universidad presenta un presupuesto periódico (que suele ser anual) basado en la estimación de costes de sus compromisos con los sueldos del personal y otros insumos esenciales. Puede negociar con el gobierno el porcentaje del presupuesto que se debe alcanzar. Las subvenciones se «asignan» o se «empeñan», que significa que las universidades las deben gastar en los elementos especificados por el gobierno.
2. La universidad recibe una subvención total basada en la subvención recibida durante el periodo anterior más un incremento, y puede gastar el dinero como quiera, dentro de unos límites legales muy amplios.
3. Los recursos están basados en una fórmula que refleja los rendimientos pasados, pero una vez recibidos la universidad puede gastarlos como quiera. La base de la mayoría de las fórmulas es el número de alumnos (ponderados por asignatura, nivel de estudios, etc.). Sin embargo, de manera creciente, los gobiernos intentan incluir en la fórmula una ponderación que refleje el rendimiento académico de los estudiantes.
4. El gobierno compra servicios académicos de la universidad. Esta opción se parece a la anterior, pero los recursos se basan en los rendimientos futuros proyectados, no en el rendimiento pasado.

5. La universidad vende docencia, investigación y servicios de asesoría a una gran variedad de clientes, empleadores de alumnos y autoridades públicas.

Los mecanismos actuales suelen ser una combinación de dos o más de estos modelos. En particular, se suelen utilizar varias combinaciones de 3, 4 y 5. Por ejemplo, una gran parte de la financiación puede determinarse mediante fórmulas, mientras que una proporción se determina por la venta de plazas adicionales al gobierno. Se ha hablado mucho de bonos para estudiantes con los que los alumnos pagan las tasas, pero son reembolsados de manera total o parcial a través de becas gubernamentales.

Sin embargo, normalmente se puede identificar un modelo dominante que corresponde a uno de estos tipos ideales.

Otro punto importante es que la mayoría de los modelos de financiación son, en la práctica, incrementales ya que las universidades reciben la asignación del año anterior y más o menos un incremento; las consecuencias de este sistema son diversas.

Las decisiones sobre cómo se asignan los recursos dentro de las instituciones de educación superior dependen del mecanismo de dirección preponderante que se mencionó en la Sección 3. Aunque no se puede relacionar estos mecanismos de financiación exterior exactamente con los procedimientos internos para la asignación de recursos, la experiencia de varios países sugiere que el sistema 1 y, hasta cierto punto, el 3, necesitan una cantidad considerable de regulación burocrática para asegurar que los recursos se gasten de acuerdo con las demandas de la agencia de financiación estatal. El sistema 2 y algunos aspectos del 3 suelen permitir algún tipo de autoridad académica en la que las prioridades académicas tienen gran peso. Los sistemas 4 y 5 requieren diferentes grados de gestión basada en el mercado, en los que se premian el afán emprendedor y la satisfacción de la demanda del mercado.

La gestión económica en cuanto a la asignación de recursos también depende de la estructura organizativa de la institución, que reducida a los elementos más básicos, consta de cuatro áreas:

- Administración central.
- Servicio centralizado.
- Departamentos especializados de docencia y de investigación.
- Servicios no académicos.

Propondremos algunos ejemplos de formas de asignación de recursos a continuación.

Incluso este simple modelo de la estructura organizativa de una universidad nos permite hablar de siete procedimientos de gestión económica básica:

1. El centro recibe todos los recursos y se asignan y administran desde el propio centro (modelo puramente burocrático).
2. Las decisiones estratégicas las toman en el centro, pero las decisiones rutinarias y la aplicación las llevan a cabo los departamentos (burocracia descentralizada).

3. La primera parte de los recursos se destina a la administración central y los servicios; el resto se asigna a los departamentos, que pueden utilizarlos de acuerdo con las prioridades académicas (modelo colegiado).
4. La mayor parte de los ingresos se pasa a los departamentos, que compran servicios de la administración central (modelo híbrido).
5. Los departamentos «se ganan» los ingresos, pero éstos son administrados desde el centro (sistema empresarial corporativo).
6. Los departamentos se ganan los ingresos; se gravan para cubrir los costes de la administración central y el resto lo gastan los departamentos según las necesidades de la agencia compradora externa (sistema empresarial dirigido).
7. Los departamentos se ganan y retienen los ingresos; compran servicios centrales, según los necesitan (modelo *laissez faire*).

Evidentemente, en la práctica, los procedimientos para la asignación de recursos suelen ser una mezcla de más de un modelo. Por ejemplo, la investigación con financiación externa necesita unos procedimientos de gestión económica que difieren de los que se utilizan para las actividades básicas de la universidad, financiadas de manera centralizada.

Cualquiera que sea el mecanismo de dirección que prevalece en una institución, el presupuesto institucional es una herramienta de gestión importante para la asignación de recursos a la coordinación, el control y la evaluación. Podemos distinguir cuatro prácticas presupuestarias que se dan en todo el mundo:

Presupuesto por conceptos, basado estrictamente en los insumos y en la burocracia estatal.

Presupuesto global (subvenciones en bloque), en el que las instituciones son responsables ante el gobierno y el público de sus resultados educativos y de investigación. La cantidad global para la educación está basada en el número de alumnos por disciplina, y la investigación y las inversiones se cubren con otros recursos según una fórmula preestablecida.

Presupuesto por fórmulas, basado en indicadores de los insumos y los resultados de la docencia y la investigación.

Presupuesto por incentivos, en el que se asignan recursos gubernamentales adicionales para conseguir cierto impacto (por ejemplo, la participación de estudiantes femeninas, programas de formación profesional y la participación de grupos estratégicos de estudiantes).

Estudiaremos algunos ejemplos de países de la OCDE y de países en vías de desarrollo.

EJEMPLOS DE PAÍSES DE LA OCDE⁴⁷

Reino Unido y, en menor medida, Estados Unidos, Japón, Polonia, la República Checa, Bélgica, Australia, Francia y Eslovenia utilizan una financiación basada en los insumos para la docencia y en los resultados para la financiación de la investigación.

Austria, Alemania y Nueva Zelanda utilizan presupuestos basados en los insumos tanto para docencia como para investigación.

Suecia y Países Bajos utilizan una financiación basada en los resultados para la docencia y en los insumos para la investigación.

Dinamarca utiliza un enfoque basado en los resultados tanto para la docencia como para la investigación.

Por tanto, notamos que el papel de los indicadores de resultados en el mecanismo es relativamente pequeño en la mayoría de los países de la OCDE; vemos que la mayoría de los países utilizan presupuestos basados en los insumos para la formación y en los resultados para la investigación.

Sólo un país de la OCDE, Dinamarca, utiliza presupuestos basados en los resultados para educación e investigación.

EJEMPLOS DE PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO

En Uganda, a la hora de asignar recursos aprobados por el parlamento para las cuatro universidades públicas, se consideran, de forma poco rigurosa, el tamaño de la institución, sus necesidades y las adjudicaciones históricas. Los recursos se asignan como subvenciones en bloque y las universidades tienen un cierto poder decisorio sobre cómo se distribuyen dentro de la propia universidad. En cuanto a las demás instituciones de educación superior, el gobierno decide el número de estudiantes que se admiten y les asigna una subvención. En cuanto a las tasas de matrícula, las universidades pueden seguir un sistema de doble vía como el mencionado anteriormente. También pueden buscar recursos externos para reducir el gasto estatal (ver Colaboración especial II.2).

En México, los recursos públicos que recibe la educación superior se basan en una serie de incrementos históricos según varios indicadores, como el número de alumnos, profesores o investigadores y el tamaño de la institución. Los indicadores basados en los resultados desempeñan un papel indirecto a la hora de conseguir recursos fuera de presupuesto, que el gobierno distribuye de manera discrecional (ver el Recuadro I.1.2).

En Jordania, un método innovador introducido por el Ministerio de Economía del Reino de Jordania recauda un impuesto universitario que grava cada venta realizada por o a través de personas físicas o empresas en el país (esta práctica también se ha introducido recientemente en Nigeria). Las ganancias las distribuye el Consejo de Educación Superior entre las universidades semiestatales según el número de alumnos, la necesidad de investigación, el presupuesto total y los nuevos programas. El gobierno proporciona subvenciones adicionales a las universidades por recomendación del Consejo (ver el Recuadro I.1.3).

En cuanto a las universidades privadas, existe una mayor tendencia intrínseca a la rendición de cuentas, porque los ingresos provienen principalmente de las tasas que pagan los estudiantes y de las contribuciones de las autoridades y programas de subvención, y también de donantes que esperan buenos rendimientos. En la mayoría de los casos, el papel del gobierno lo desempeñan el consejo de gobierno, el consejo social o el propietario de la universidad, según la fuente de los recursos, del capital y de gas-

RECUADRO I.1.2. TENDENCIAS RECIENTES EN LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO 48

A pesar del gran crecimiento del sector privado, la educación superior mexicana sigue dominada por el gobierno, que se ocupa de un 70% de las matrículas de estudios de grado y de un 10% de las matrículas de postgrado. En el año 2000, México destinaba 5,5% de su producto interior bruto a la educación con una proporción bastante baja asignada a la educación superior, sólo un 0,4%. En 2005, el gobierno la aumentó en 0,2%. La mayor carga económica la lleva el gobierno estatal y federal,

que también contribuye a las instituciones privadas a través de becas, recursos para la investigación, infraestructuras técnicas y programas de postgrado.

El modelo principal para las asignaciones a instituciones públicas está basado en negociaciones anuales sobre incrementos históricos. Estos incrementos se basan en diferentes indicadores, como el número de alumnos, profesores e investigadores y el tamaño de la institución.

Las instituciones reciben asignaciones adicionales fuera de presupuesto para programas y proyectos dedicados al desarrollo institucional, el reforzamiento de los programas de postgrado, etc. Estas asignaciones se basan en el rendimiento, la calidad del trabajo y la capacidad organizativa para la innovación.

Las instituciones públicas de educación superior generan entre un 15% y un 20% de sus propios ingresos.

RECUADRO I.1.3. TENDENCIAS RECIENTES EN LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN JORDANIA 49

En Jordania, la educación superior pública se financia a través de seis fuentes:

- (1) impuestos recaudados centralmente;
- (2) matrículas y tasas;
- (3) subvenciones gubernamentales;
- (4) donaciones;
- (5) fondos de inversión;
- (6) préstamos.

Los detalles se explican a continuación.

1. Impuestos recaudados centralmente

El Ministerio de Economía del Reino de Jordania aplica un método innovador para la financiación de la educación superior en Jordania. Se recauda un impuesto universitario sobre cada venta llevada a cabo en el país, por o a través de personas físicas o empresas. Estos ingresos los distribuye el Consejo de Educación Superior según cuatro categorías básicas basadas en el número de alumnos, necesidades de desarrollo, presupuesto total y programas nuevos.

2. Matrículas y tasas

La segunda fuente de ingresos más importante para la educación superior son las tasas de matrícula y otras tasas globales que debe pagar el alumnado por los servicios que recibe. La universidad también recibe tasas por los servicios prestados a la comunidad y a empresas privadas, estudios encargados, honorarios pagados por instituciones locales y regionales y por la provisión de consultores y formación.

3. Subvenciones gubernamentales

A partir de las recomendaciones del Consejo de Educación Superior y la decisión del gabinete, el Ministerio de Economía asigna esta subvención a cada universidad y traspasa la cantidad trimestralmente.

4. Donaciones

La fuente principal de las donaciones es el sector privado. Personas físicas, instituciones loca-

les, regionales o internacionales hacen donaciones en respuesta a peticiones especiales de las universidades.

5. Fondos de inversión

La universidad invierte sus activos en valores y en bienes inmuebles. Los beneficios a veces se utilizan para financiar proyectos que generan ingresos.

6. Préstamos

Ésta es una fuente excepcional de financiar el déficit, que suele proporcionar el gobierno central, de forma ad hoc, o los bancos garantizados por el gobierno. A continuación se presentan la distribución de fuentes para 1994: gobierno, 2,5%; tasas de matrícula, 28%; honorarios de formación suministrada a empresas/instituciones, 1,0%; asesoría, 0,5 %; impuestos, 44%; donaciones, 2,6%; beneficios sobre las inversiones, 5,6%; préstamos (déficit), 15,8%.

tos recurrentes. En este caso, los modelos de financiación son también incrementales en la práctica, con las mismas consecuencias que en el caso de las universidades públicas.

GESTIÓN DE RESERVAS LÍQUIDAS

El alcance de esta segunda función, la gestión de las reservas líquidas de la universidad, depende en gran medida del marco legal general que rige en la universidad.

En países en los que las universidades no tienen ni autonomía económica ni reservas líquidas, la función no existe. Sin embargo, cada vez más países se mueven hacia la descentralización y los presupuestos transferidos, con lo que esta función está empezando a tener gran importancia.

En países con un sistema bancario bien desarrollado, las reservas líquidas pueden generar unos ingresos muy

importantes para la universidad. La importancia de la gestión de las iniciativas que tiene la institución para generar ingresos es cada vez mayor. Librerías, residencias, imprentas, reservas de conferencias, instalaciones deportivas, servicios de asesoría, derechos de propiedad intelectual y otros muchos servicios generan ingresos, gastos y saldo de caja que necesitan una gestión correcta en interés de la universidad.

PRODUCCIÓN DE INDICADORES ECONÓMICOS

El coste de la educación superior se ha empezado a estudiar minuciosamente desde hace unos años y en algunos países se intenta controlar el gasto público en educación superior. Los indicadores sociales pueden ser útiles para evaluar la gestión económica de una institución, aunque evidentemente no engloban todos los aspectos.

En el Reino Unido se han llevado a cabo muchos estudios sobre los indicadores, sobre todo desde mediados de la década de 1980. El desarrollo de una serie de indicadores económicos homogéneos se creó con la intención de permitir el seguimiento del rendimiento de las universidades y del gasto público en el sector universitario, para facilitar una gestión interna dentro de las propias universidades.

Los siguientes indicadores se crearon para evaluar la salud económica de una institución:

- Proporción de subvenciones gubernamentales en comparación con los ingresos totales.
- Proporción de tasas de matrícula en comparación con los ingresos totales.
- Proporción de tasas de matrículas de alumnos extranjeros en comparación con los ingresos totales.
- Proporción de ingresos de subvenciones y contratos de investigación en comparación con los ingresos totales.
- Proporción de ingresos de otros servicios en comparación con los ingresos totales;
- Proporción de ingresos de hostelería en comparación con los ingresos totales.
- Proporción de ingresos varios en comparación con los ingresos totales.
- Proporción de superávit (o déficit) en comparación con los ingresos totales.
- Proporción de deudas a largo plazo en comparación con los recursos totales
- Proporción de activos disponibles en comparación con el pasivo circulante.
- Proporción de activos netos disponibles en comparación con el gasto total.
- Proporción de activo circulante en comparación con pasivo circulante.
- Días de ingresos totales representado por deudores/acreedores.

Hemos enumerado estos indicadores como simples ejemplos. Han de ser utilizados cautelosamente y se debería revisar su utilidad potencial en situaciones específicas.

UTILIZACIÓN DE RECURSOS

La utilización de recursos es la fase en la que se pone en práctica el plan presupuestario. A grandes rasgos, esta tarea engloba todas las actividades de gestión de recursos humanos, horarios, operaciones de las instalaciones, abastecimiento y demás acciones que acarrearán gastos. También se pueden incluir otras actividades, como llevar la librería universitaria, alquilar instalaciones académicas o vender algún curso, que también conllevan ingresos adicionales.

La tarea específica de los responsables económicos es supervisar el presupuesto de manera regular a lo largo del año para comparar los ingresos y gastos reales de las partidas presupuestarias con los gastos previstos. Si aparecen diferencias entre los ingresos y los gastos reales, lo cual suele ocurrir, la gestión se encarga de corregirlos. Esto puede conllevar el ajuste de algunos planes de gasto o un

mejor control económico sobre los titulares presupuestarios internos, como los jefes de departamento, para restringir o estimular los gastos. Para esta tarea se necesita un sistema efectivo de información de la gestión que mantenga informados a los directores de la universidad y a los administradores sobre el rendimiento académico y económico de los diferentes segmentos de la institución.

En el sector de la educación superior, se aprecia que existen dos recursos importantes que no se tienen en cuenta, especialmente en los países en vías de desarrollo: el horario del personal y el espacio. Hoy en día existen indicadores que permiten mejorar el uso del tiempo del personal.⁵⁰ En una época en la que gran parte del personal académico de las universidades públicas tiene un segundo empleo en universidades privadas y/o llevan a cabo varias tareas de docencia, investigación y asesoría para generar ingresos adicionales, se está convirtiendo en algo primordial controlar la correcta utilización de su tiempo y las tareas que les son asignadas.

En cuanto al espacio, los nuevos modos de utilización permiten un mejor aprovechamiento de la economía gracias a la dilatación de la jornada laboral durante el día y la noche, la utilización durante los fines de semana y vacaciones (ver generación de recursos, Sección 8), horarios informatizados, alquiler de espacios o la introducción de normas para la utilización del espacio, entre otras ventajas. Mientras que la dilatación de la jornada laboral se está poniendo en práctica en muchas instituciones de todo el mundo (en Kenia incluso se consideró el desafío de admitir el doble de alumnos), los horarios informatizados –utilizados en toda América del Sur– han mejorado la utilización del espacio en un 35% en la Universidad de Ghana. El alquiler de espacio, el cambio más radical en el modo de utilizar el espacio, es un sistema por el cual la universidad alquila espacio al departamento a diferentes precios por días y horas (precios más bajos los lunes por la mañana o los viernes por la tarde y noche para mejorar la tasa de utilización). En algunas universidades de Países Bajos, Finlandia y Reino Unido ya se está utilizando este sistema.⁵¹ La tendencia universal es que cada vez más espacio universitario se asigne centralmente.

EVALUACIÓN Y AUDITORÍA

La evaluación y la auditoría son los aspectos menos desarrollados de la gestión económica. Con el aumento de la autonomía, las instituciones de educación superior rinden cuentas de su rendimiento académico y económico. Se lleva a cabo una importante evaluación educativa, pero en cambio se analiza muy poco el valor de los recursos en relación con los resultados educativos.

A pesar de que los resultados educativos no se pueden medir fácilmente, las decisiones han de tomarse igualmente, con lo que hay que cuantificar siempre que sea posible. No existe una manera absoluta o correcta de presupuestar, pero si hay varias formas de alcanzar un objetivo, utilizando los mismos principios presupuestarios, se podrán medir los gastos relativos. El análisis de costes debería intentar resumir las implicaciones de una actividad educativa en términos de recursos netos durante un deter-

minado periodo, sobre todo si conlleva un cambio. El gasto por alumno por año es una medida comúnmente utilizada, al igual que el gasto por alumno por hora.

Hoy en día, los consejeros e inspectores gubernamentales suelen llevar a cabo la evaluación educativa. Por otra parte, la auditoría suele limitarse a comprobar la probidad de las transacciones realizadas por los administradores educativos. De manera ideal, los auditores deberían evaluar la eficiencia y efectividad de la utilización de recursos al relacionar los resultados de los servicios con los objetivos de las políticas (efectividad) y la utilización de recursos (eficiencia). Puesto que el mayor gasto operativo es el del personal docente, la rentabilidad suele estar relacionada con las horas docentes y el número de alumnos que se benefician de ellas.

Además de lo anteriormente mencionado, cada vez es más común que las instituciones lleven a cabo sus propias evaluaciones, comparando el rendimiento de la universidad con los objetivos específicos marcados. Es bueno que el personal se involucre en la fijación de objetivos y en la medición del rendimiento.

Los ejercicios de rendición de cuentas los puede llevar a cabo el personal, evaluando tareas de la universidad que no son las suyas, para engendrar un sentimiento de responsabilidad corporativa. Se han de definir claramente los objetivos de cada curso, el porcentaje de alumnos que se espera que aprueben, la inversión óptima de horas docentes en cada curso y el proceso educativo que se utilizará (por ejemplo, los elementos audiovisuales y prácticos incrementan la efectividad). Tras llevar a cabo esta función, la información proporciona una base de datos estable para el futuro, que se podrá revisar cada año.

En el marco de los procedimientos de rendición de cuentas, cada vez es más común que las universidades publiquen un informe anual con datos comparativos que muestren resultados y presupuestos pasados y presentes. Dichos informes se entregan no sólo al gobierno, sino también a las autoridades locales, a la industria y al alumnado.⁵²

PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS CONTRA EL FRAUDE

Terminaremos el análisis de la gestión económica con el examen de la función de control básica, el papel más tradicional y más extendido de los directores económicos de la educación superior.

La aparición de una educación superior con tendencias mercantiles por todo el mundo ha significado un auge de los fraudes. Se calcula que los sobornos académicos en Rusia llegan a situarse entre 2.000 y 5.000 millones US\$ anuales.⁵³ En la República de Corea, «un centro docente desvió 4,9 millones US\$ para usos personales y redireccionó otros 4,6 millones US\$ de manera ilegal». Las instituciones de educación superior de todo el mundo tienen un reconocido prestigio social debido a su compromiso con la honestidad y la integridad, aunque lo acabarán perdiendo si el público deja de creer en ellas. La protección de los recursos contra el fraude se convierte actualmente en una función esencial de la gestión económica. Una mayor demanda de rendición de cuentas, procedimientos de

auditoría estrictos, un sistema contable informatizado, la utilización constante de los indicadores sociales enumerados anteriormente y la introducción de una gestión económica informatizada pueden contribuir a la detección de algunas irregularidades económicas y salvar recursos dedicados a la educación superior.

CONCLUSIONES PARA LA ESTRATEGIA

Gracias a este análisis vemos que la manera de financiar la educación superior ha cambiado radicalmente durante la última década en todo el mundo. Hemos puesto varios ejemplos, aunque son sólo unos pocos. No sabemos si estos cambios, sobre todo el énfasis en la rendición de cuentas y la comercialización, llevarán a un bienestar sostenible de las sociedades. Cuando Margaret Thatcher introdujo el concepto de la relación calidad-precio en la educación superior británica, temí que esto podría llevar a una menor innovación y excelencia en la educación superior británica. Catorce años después, en una reunión de la OCDE, pregunté al director del Consejo de Financiación de Educación Superior de Reino Unido sobre los resultados, y me contestó que no notaba una reducción de la capacidad innovadora del sistema ni una reducción de la calidad de la educación superior, pero sí un aumento significativo de las matriculaciones sin el correspondiente aumento de gastos. En este documento hemos visto que los países y las instituciones intentan satisfacer la demanda de la educación mediante distintos sistemas de financiación. Algunas organizaciones de educación superior privadas están viendo que puede convertirse en un negocio lucrativo. En cuanto a los países en vías de desarrollo, hemos de ver hasta qué punto se puede introducir la comercialización en países con pocos recursos.⁵⁴ Se proponen las siguientes estrategias para analizar el futuro de la financiación de la educación superior de manera equilibrada para el desarrollo sostenible y minimizando los riesgos de incertidumbre.

ESTRATEGIAS NACIONALES

- Los gobiernos podrían mantener el control sobre la educación superior, en cuanto a contenido, métodos y estructura, en disciplinas estratégicas (por ejemplo, ciencias básicas, arte y literatura, educación ética y moral) que son esenciales para un desarrollo sostenible y para grupos objetivos estratégicos (mujeres desfavorecidas, los discapacitados y los pobres) que no son tan interesantes para el sector privado.
- Promocionar una asociación a la vez pública y privada de manera proactiva para que sea más fácil retener el interés público.
- Crear un marco que lleve a la diversificación de recursos y promocióne principios de distribución de costes, como se recomienda en el texto.
- Introducir un mecanismo para la asignación de recursos basado en fórmulas que incluyan indicadores de rendimiento con factores sociales como la igualdad a través de presupuestos por incentivos.

- Introducir la aplicación de normas para la utilización de recursos de todo tipo y permitir la flexibilidad en la utilización de recursos en el ámbito de las unidades básicas.
- Permitir la planificación económica institucional.

ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES

- Integrar la planificación económica en las políticas institucionales.
- Facilitar la generación de ingresos y la recuperación de gastos en el ámbito de las unidades básicas.
- Reducir costes e incrementar la eficiencia con una mejor utilización de recursos.
- Desarrollar estructuras administrativas adecuadas.
- Desarrollar un sistema adecuado de información para directivos.
- Formar adecuadamente al personal.

Para concluir, hemos de subrayar que la financiación de la educación superior debe seguir siendo una responsabilidad estatal compartida con otros actores implicados, dado que es demasiado importante como para estar únicamente en manos del estado o de grupos para quienes el interés público no es la máxima prioridad.

NOTAS

- 1 Sachs, J. (2005). *The end of poverty: Economic possibilities of our time*, Penguin Press, citado en Aaron Clark, Alms for the Poor, Newsweek International, 4 abril 2005, Newsweek Inc.
- 2 UNESCO (2004). *Education for all: The quality imperative*, UNESCO Publishing, 2004.
- 3 UNESCO (2002). *Education Today*, n.º 3 octubre-diciembre 2002, p. 5.
- 4 Johnstone, D. B. (2004). *Fulbright brainstorms 2004: New trends in higher education*, Portugal, septiembre, 2004.
- 5 UNESCO. 2002. *Education Today* n.º 3 octubre-diciembre 2002, p. 5
- 6 Clark, B. R. (1983). *The higher education system: academic organization in cross-national perspective*. Berkeley, California. University of California Press.
- 7 Williams, G. (2004). «The changing political economy of higher education», en: Michael Shattock et al. (eds.): *Entrepreneurialism and the transformation of Russian universities*. UNESCO, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP).
- 8 UNESCO (2004). *Ibid.*, p. 11.
- 9 UNESCO (2004). *Ibid.*, p. 11.
- 10 Varghese, N. V. (2001). *The limits to diversification of sources of funding in higher education*, p. 9. Instituto Internacional para el Planeamiento de la Educación (IIEP), París.
- 11 Shattock, M. (2004). *Entrepreneurialism and the transformation of Russian universities*, p. 221, Instituto Internacional para el Planeamiento de la Educación, París.
- 12 Schiefelbein, E. (2005). «Dangerous expansion of higher education in Latin America», en: *IAU Horizons*, Vol. 11, n.º 1, marzo 2005, París.
- 13 Zaiem, Mohamed H. (2005). «Current situation and prospects for higher education funding in Tunisia», en: *IAU Horizons*, *Ibid.*

- 14 Maruyama F. (2005). «Latest development in higher education financing in Japan», en: *IAU Horizons*, *ibid.*
- 15 NIEPA (2004). *Foreign education providers in India*, Directorio, National Institute of Educational Planning and Administration, Nueva Delhi, India.
- 16 Varghese, N. V. (2004). *Private higher education in Africa*. Instituto Internacional para el Planeamiento de la Educación (IIEP), París (Mimeo).
- 17 Forrest, D. (2004). *El alto valor de las acciones de educación superior*. www.fool.com/news/2004.
- 18 Laureate Education Inc. (2005). www.laureate-inc.com.
- 19 International Herald Tribune (18-19 junio 2005). *Taking a Gamble on Human Capital*. pp. 16-17.
- 20 Tilak, J. B. G. (2004). *Higher education between the State and the market*. UNESCO Foro Coloquio sobre Investigación y Educación Superior, 1-3 de diciembre de 2004.
- 21 Vossensteyn, H. (2004). *Estrés fiscal: Worldwide trends in higher education finance*. NASFAA Journal of Student Financial Aid, Vol. 34, n.º 1.
- 22 Blondal, S., Field, S., y Girouard, N. (2002). *Investment in human capital through upper secondary and tertiary education*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- 23 Vossensteyn, H., *ibid.*
- 24 Blondal, S. et al., *ibid.*
- 25 Banco Mundial (2005). *Informe sobre el desarrollo del mundo*. Tabla 2: Propiedad y distribución de la pobreza, pp. 258-259.
- 26 UNESCO (2004), *ibid.*, p. 13.
- 27 Johnstone, B. (2004). *The economics and politics of cost sharing in higher education: comparative perspectives*. Economics of Education Review.
- 28 Shattock, M. «Generating non-state income in European universities», en: Michael Shattock et al. (ed.), *ibid.*
- 29 Gupta, A. (2005). *Judicialization of education: The fee cut controversy in India*. International Higher Education, número 38, invierno 2005.
- 30 IIEP (2005). Enlace EdSUP: recursos para sistemas de ayudas a los estudiantes, préstamos y becas, Instituto Internacional para el Planeamiento de la Educación, París.
- 31 Johnstone, B., *ibid.*
- 32 Teferra, D. (2005). *Establishing endowments for African universities: Strategies for implementation*. International Higher Education, número 38, invierno 2005.
- 33 Grossman, Lev. (2005). «Bill Gates giving it away in style», en: *Time*, edición especial, 18 de abril de 2005.
- 34 Shattock, M. (2004). *Generating non-state income in European universities*, *ibid.*
- 35 Altbach, P. G. (2005). *Contradictions of academic development: Exploiting the professoriate and weakening the university*. International Higher Education, número 39, primavera.
- 36 Wang, X. (2000). «A policy analysis of the financing of higher education in China: Two decades reviewed». Conferencia presentada en la XXV Conferencia Anual ASHE, Sacramento, California.
- Mohrmann, K. *World-class universities and Chinese higher education reform*. International Higher Education, number 39, primavera 2005.
- Yan, F. y Levy, D. (2003). *China's new private education law*. International Higher Education, primavera 2003.
- Wah Ching (2005). *China Education News*, Vol. 7, n.º 5, 26 de marzo de 2005.
- 37 Sandgren, A. «Are Russian universities becoming entrepreneurial?», en: Michael Shattoch (ed.), *ibid.*

- 38 Golenkov, V. A. y Stepanov, J. S. (2004). «Orel State Technical University: a Russian university model of the new formation», en: Michael Shattock *et al.* (eds.), *ibíd.*
- 39 Karanaukov, N. N. (2005). «Links between the Tyumen State Oil and Gas University with large business enterprises to generate financial support», en: Michael Shattock *et al.* (eds.), *ibíd.*
- 40 Shattock, M., *ibíd.*
- 41 Clark, B. (2005). *The character of the entrepreneurial university*. International Higher Education, número 38, invierno 2005.
- 42 Lopez Segrera, F. (2001). *Globalization and Higher Education in Latin America and the Caribbean*. Colección Respuestas. n.º 18. Ediciones IESALC/UNESCO-Universidad de San Buenaventura, Cali, Colombia.
- 43 Sanyal, B. C. (2005). «Trade in higher education». Conferencia organizada para la Society of Economic and Educational Development (SEED), India, y el Ministerio del Desarrollo de Recursos Humanos, India, celebrada en el Instituto Indio de Tecnología, Nueva Delhi, el 31 de enero de 2005.
- 44 Robinson, D. (2005). «GATS and the OCDE/UNESCO Guidelines and the Academic Profession», International Higher Education, número 39, primavera 2005.
- 45 IAU (2005). IAU Horizons, UNESCO/OCDE Meeting on Guidelines for the Quality Provision in Cross-border Education, París 17-18 enero 2005.
- 46 Sanyal B.C. y Martin, M. (2005). «Financial management in higher education: Issues and approaches». Documento presentado en el taller sobre la gestión de la educación superior, organizado por la MTAC, Uganda, y el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, París.
- 47 Vossensteyn, H., *ibíd.*
- 48 Didriksson, A. (2005). *Recent tendencies in higher education financing: The case of Mexico*, IAU-Horizons, *ibíd.*
- 49 Sanyal, B. C. (1998). *Diversification of sources and the role of privatization in financing higher education in the Arab States region*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, París.
- 50 Instituto Internacional para el Planeamiento de la Educación. (1996). *Academic staff management in higher education: Utilization of staff time and practical exercises*. IIEP, París.
- 51 Sanyal, B. C., Martin, M. y D'Antoni, S. (1996). *Management of space: Trends and international experiences*. UNESCO, IIEP, París.
- 52 Sanyal, B. C. y Martin, M., *ibíd.*, p. 20.
- 53 Altbach, P. (2005). *Academic corruption: The continuing challenge*. International Higher Education, número 38, invierno 2005.
- 54 López Segrera, F. y Maldonado-Maldonado, A. (2002). *Educación Superior Latinoamericana y Organismos Internacionales. Un análisis crítico*. Boston College-UNESCO-Universidad de San Buenaventura, Cali, Colombia.