

LA EFICACIA Y EFICIENCIA DE LA UNIVERSIDAD Y SU SISTEMA DE FINANCIACION

Laura de Pablos Escobar
Economía Aplicada VI. UCM.

La presente comunicación introduce algunas ideas acerca de la reforma del sistema de financiación de nuestra enseñanza superior. Estas ideas surgen a raíz de las corrientes reformistas que se han producido en los últimos años en los países de nuestro entorno económico y como consecuencia de una serie de problemas detectados en el sistema actual.

Con tal propósito hemos elaborado una serie de indicadores al objeto de identificar problemas y proponer algunas líneas de reforma.

1. Valoración del sistema de financiación de enseñanza superior.

1.1. La financiación de la enseñanza superior en la OCDE¹

La mayor parte de los países de la OCDE consideran a la educación como un objetivo prioritario y, en general, la dedican un importante volumen de sus presupuestos públicos. España, en los primeros años de la década de los noventa, hizo un esfuerzo por aproximarse a cifras de gasto en educación similares a las que presentaban otros países de la OCDE, situándose en niveles parecidos a los de Alemania, Reino Unido Italia o Irlanda (en torno al 4,5 % del PIB). Una parte significativa de nuestros presupuestos se dedican al gasto en educación, si bien en los últimos años noventa se ha ralentizado los incrementos del gasto público en general, y en particular, de los gastos en educación. Lo cierto es que todavía estamos lejos de los niveles alcanzados por los países nórdicos o Estados Unidos.

Si nos referimos, particularmente, a los gastos en educación superior, países como España o el Reino Unido presentan un índice alto de incremento de esta

¹ En este apartado se ofrece una síntesis, realmente muy reducida, de algunas de las principales conclusiones alcanzadas en nuestra investigación del estudio de la situación de la educación superior en los países de OCDE.

partida (140 en el caso español, Vid cuadro nº2, anexo estadístico nº1). Este incremento se debe, fundamentalmente, al espectacular aumento que se produce en los primeros años de la década de los noventa en el número de alumnos, hecho que repercute directamente en las subvenciones públicas a la Universidad. Sin embargo, el gasto por alumno sigue siendo muy bajo en comparación con el resto de los países de la OCDE. En realidad a la altura de 1997, presentamos un gasto por alumno de 5166 dólares (ppps). Únicamente Grecia o Irlanda presentan cifras inferiores (Vid. cuadro nº5, anexo estadístico 1). El ratio alumnos/profesor viene a corroborar la idea anteriormente expresada. En educación superior, en 1997 cada profesor contaba con 17 alumnos, ratio únicamente superado por Portugal y el Reino Unido. Este último ratio es calculado por la OCDE, teniendo en cuenta los alumnos y profesores a tiempo completo.

En todos los países analizados se pone de manifiesto un grado de intervención pública en la financiación de la educación en general, muy notoria, por encima del 80%. En países como España o Alemania el grado de financiación pública oscila alrededor del 90%. Y en Estado Unidos, a pesar de ser un país donde el Estado de Bienestar nunca ha tenido tantas atribuciones como en Europa, la financiación pública de la educación prácticamente alcanza el 80%.

En el caso concreto de la educación superior, en Europa, predomina claramente la financiación pública, siendo realmente mínima la participación privada. El porcentaje de financiación pública se sitúa alrededor del 90%. Sin embargo, en Estados Unidos y Japón es incluso más elevada la financiación privada que la pública. España aparece como el país europeo donde la financiación privada de la Universidad es más elevada, alrededor del 22% del total. Parece pues incuestionable que en la actualidad los países de la OCDE financian la educación, básicamente, en todos los niveles, con fondos públicos.

¿Esta justificada o no desde una perspectiva teórica el grado de intervención pública observado en la educación?

No es fácil dar una respuesta unánime a dicha cuestión. La mayoría de los análisis que se plantean esta cuestión, consideran a la educación de forma global, como un servicio único. Muy posiblemente esta consideración haya sido determinante de que generalmente aparezca como obligada la intervención pública en educación, en cualquiera de sus niveles. Sin embargo, es importante identificar la educación según sus distintos niveles a la hora de desarrollar argumentos teóricos realmente coherentes con la Teoría de la Hacienda Pública para defender dicha intervención. No cumple los mismos objetivos en las sociedades desarrolladas actuales la educación primaria y secundaria, que la educación superior:

La educación básica tiene como objetivo proporcionar una formación mínima que ayude o posibilite al individuo su integración como un miembro más de la sociedad.

La educación secundaria, tiene como objetivo el acercamiento de los individuos a algunos sectores concretos del mercado laboral.

La educación superior pretende formar individuos que sean capaces de impulsar el desarrollo económico y social de un país. A su vez estos individuos tienen un objetivo personal que es aumentar su renta o bienestar futuros.

El signo distintivo por excelencia del nivel superior de educación es la innovación y la investigación. El resto de los niveles tienen unas finalidades menos ambiciosas. Tan solo pretenden que el individuo este integrado en la sociedad. El no ser analfabeto supone una condición prioritaria, hoy en día, para ser miembro de nuestra sociedad. O, conectar al individuo con profesiones necesarias y muy dignas pero menos innovadoras, en principio, que las universitarias. En este sentido, se considera a las universidades como empresas "multiproducto" capaces de producir dos tipos de outputs distintos docencia e investigación.

Mientras que los argumentos de eficiencia y equidad son fácilmente identificables para justificar la intervención pública en el caso de los niveles no superiores de enseñanza, en el caso de la educación superior éstos no aparecen tan nítidos.

En alguna medida es posible afirmar que desde el punto de vista de la eficiencia los argumentos más sólidos que podrían justificar la intervención pública en educación superior son la no existencia de interés por desarrollar la docencia e investigación en materias concretas, y las economías de escala. El desinterés por ofertar determinadas carreras universitarias escasamente rentables, los importantes costes fijos a que una Universidad se enfrenta (la financiación de bibliotecas, centros de investigación, etc), junto con la necesidad de ofrecer garantías de unos niveles mínimos de enseñanza, justifican en buena medida la intervención pública. Esta intervención no tiene porque traducirse en la producción y provisión pública del 90% de este tipo de enseñanza. El grado de intervención es una cuestión fundamentalmente política e ideológica .

Desde el punto de vista de la equidad pensamos que la educación superior juega un papel muy importante en la consecución de la igualdad de oportunidades, si bien son los niveles educativos no superiores los que tienen el principal protagonismo. Sin embargo, el sistema actual español, al subvencionar de forma generalizada a todos los universitarios, no parece el método ideal para mejorar la

equidad del sistema. Muchos de los estudios de incidencia del gasto en educación superior realizados en nuestro país apoyan esta creencia.²

1.2. Situación de Universidad española a mediados de la década de los noventa. Sistema de financiación³.

Los datos y ratios que se comentan en este epígrafe aparecen recogidos en el anexo estadístico número 2. A la luz de los referidos datos, se puede afirmar que entre otros problemas el sistema de financiación de las Universidades Públicas Españolas, plantea los siguientes:

- . Escasa transparencia en el reparto entre Universidades de los fondos públicos.
- . Desigualdad en las dotaciones que reciben las diferentes Universidades para cubrir sus necesidades. Por ejemplo el importe de las transferencias recibidas por alumno, varía desde las 212.912 ptas. Que recibió la Complutense en 1994, o las 214141 ptas que recibió la Universidad de Valladolid, a las 511546 que recibió la Carlos III de Madrid.
- . Insuficiencias presupuestarias importantes, o falta de disciplina. Todas las Universidades consultadas (son las fiscalizadas por el Tribunal de Cuentas Estatal en 1995, esto es: las que no tenían transferidas las competencias educativas), modifican de forma considerable sus presupuestos. La Rioja, la Autónoma de Madrid o la Universidad de Salamanca figuran entre las más disciplinadas. En el lado contrario están la Universidad de las Islas Baleares, la Complutense o Cantabria.
- . Escasa ejecución presupuestaria. A excepción de la Universidad de Salamanca, rara vez se supera el 90%.
- . Escasos incentivos a las Universidades, por no decir nulos, para que mejoren la eficacia, eficiencia y calidad con la que prestan sus servicios.

² ALVAREZ CORBACHO (1993) estudió para el período 1985-1992. Los resultados alcanzados por el autor apuntan la existencia de transferencias de recursos desde las familias económicamente más desfavorecidas a las más favorecidas.

Jorge CALERO ha realizado varios trabajos sobre la incidencia de los gastos en educación universitaria. Por ejemplo están el de 1993 y el realizado para la Fundación BBV en 1996. En el primero de ellos los resultados apuntan que el sistema de becas apenas reduce la desigual. En su segundo trabajo, J. CALERO (1996) analiza los efectos redistributivos del gasto público en educación superior, tanto en 1980 como en 1990, utilizando para tal labor la Encuesta de Presupuestos Familiares. El profesor Calero muestra los resultados, por un lado, del gasto del sistema de becas universitarias, y por otro lado, del gasto público, en general, en enseñanza superior. Para ambos análisis, el autor realiza tres estudios simultáneos. En concreto para el sistema de becas la comparación de los resultados alcanzados entre este segundo trabajo y el anterior muestran que durante la última década se ha reducido la regresividad. A conclusiones similares llega C. PEREZ ESPARRELLS en su tesis doctoral en 1996.

³ Los datos utilizados en este apartado han sido obtenidos a través de Tribunal de Cuentas y del Consejo de Universidades.

Este apresurado y sin duda demasiado sintético diagnóstico de la situación de nuestra Universidad, nos sirve para poner de manifiesto la necesidad de reforma de su sistema de financiación, tema que abordamos en el epígrafe siguiente.

2. La Reforma del Sistema de Financiación de la educación Superior.

Nos parece muy relevante comenzar este apartado recordando que la forma, fondo y cuantía de un sistema de financiación universitaria deberían surgir como consecuencia de su potencial eficacia para el logro de una mayor eficiencia y equidad en la asignación de los recursos. Ya en el epígrafe anterior y basándonos en las conclusiones alcanzadas en algunos trabajos recientes, anticipábamos que el sistema vigente en la actualidad en España, no consigue ni la eficiencia ni la equidad en la asignación de los recursos. Ineficiente porque no existen para las instituciones académicas incentivos para la innovación, para la adecuación a las cambiantes tendencias y necesidades de la sociedad. Por lo que las Instituciones Académicas no tienen ningún incentivo para mejorar la calidad de su servicio, ya que los flujos financieros están garantizadas por medio de partidas presupuestarias que son las que además determinarán cómo deben emplearse dichos flujos. E inequitativo porque una universidad muy barata o gratuita en términos de tasas académicas olvida que son muchos más los costes que debe un alumno afrontar para llevar a cabo sus estudios universitarios y que los recursos con los que cuentan los estudiantes varían mucho según su procedencia socioeconómica.

En los años noventa, a pesar de que en España se realiza un esfuerzo económico muy importante, éste por sí solo no es suficiente para la consecución de una la mejora de la calidad, de la efectividad y de la eficiencia del conjunto del sistema.

Para alcanzar dichos objetivos se pusieron en marcha simultáneamente varios mecanismos de mejora:

1. Reforma de los planes de estudios con el objetivo de conseguir mejoras académicas
2. Llevar a cabo un programa de evaluación institucional con el que mejorar la calidad y la eficiencia de la organización.
3. La puesta en marcha de un nuevo sistema de financiación de las universidades el cual sea un estímulo para la mejora de la calidad y de los servicios que prestan las universidades a la sociedad, y para ello un elemento básico era la mejora del anterior marco legal.

Nuestro interés en esta investigación se dirige básicamente a este último punto. Insistimos en que éste no es el único aspecto que se necesita reformar en la Universidad. Se requieren modificaciones de sus estructuras de gestión interna y también de sus órganos de gobierno, con el fin de potenciar la elaboración de políticas que permitan definir estrategias a medio y largo plazo de estas instituciones.

En España han aparecido en los últimos años algunos trabajos proponiendo reformas interesantes de nuestro sistema de financiación universitaria. En general los modelos de financiación que es posible encontrar en los países de nuestro entorno económico⁴ son:

1º. Modelo Puro de Mercado.

Dicho modelo requiere eludir la intervención del Estado, haciendo recaer el grueso de la financiación de la educación superior sobre la parte de la sociedad que actúa como usuaria de servicios educativos. Ello significa la utilización de instrumentos tales como el pago de altas tasas académicas, que aproximasen el precio del servicio a su coste real. Además los estudiantes o sus familias deberían correr también con los costes que correspondiesen al resto de gastos personales. Los recursos aportados por los individuos más los que las propias instituciones académicas obtuviesen de la venta de otros servicios a particulares y otras instituciones de la sociedad, deberían cubrir los costes de la provisión de servicios educativos de enseñanza, investigación, asesoramiento, etc.

El ejemplo más claro de este tipo de modelo lo podemos encontrar en Estados Unidos, donde las directrices derivadas de la competencia actúan con mayor énfasis que en el resto de los países de la OCDE. En este caso en el presupuesto de las instituciones tienen una importante influencia el número de sus estudiantes, ya que si éstos disminuyen, los presupuestos también. En este país tiene un marcado acento empresarial a la hora de hablar acerca de políticas educativas. Por lo que juegan un papel muy importante las leyes de la oferta y la demanda. En términos de financiación, la aportación de los usuarios representa el 40% del total de ingresos de las instituciones públicas y más de un 80% en las privadas. Con ello se explica el alto coste que las Instituciones soportan en el proceso de captación de sus alumnos.

En la línea de un modelo con mayor énfasis en el mercado, las ayudas financieras se concentran cada vez más en los individuos que en las instituciones. Son muy frecuentes las propuestas que insisten en las becas y préstamo a estudiantes como vía de financiación. De esta manera se incentiva la competencia entre universidades para atraer estudiantes a sus centros.

Las vinculaciones universidad empresa en la investigación aplicada, las ofertas de cursos de actualización para adultos, servicios de consultoría especializada, venta de patentes, de material escolar, u otros aspectos comerciales representan un cada vez mayor porcentaje, de sus fuentes de financiación.

2º: Modelo Burocrático Puro

Este modelo se financia básicamente con fondos públicos. Se asignan dotaciones presupuestarias según criterio de inputs, de outputs, o de otras formas financieras, que se combinarían con otros instrumentos individualizados. Ello implicaría el bajo pago de tasas académicas o incluso su gratuidad, pudiendo optar a otro tipo de ayudas de acuerdo con la

⁴ Los instrumentos personales e institucionales que se pueden utilizar en la financiación de la Universidad aparecen recogidos en el libro de J.L. Moreno Becerra (1998): "Economía de la Educación". Piramide.

capacidad económica que demostrasen individualmente los estudiantes o sus familias, con el fin del pago de los gastos restantes de manutención, transporte, etc.

Alemania es el país que suele utilizarse como ejemplo de este modelo. El presupuesto de sus instituciones es una parte del de los Estados, y los criterios por los que se rigen pueden ser sintetizados en los tres siguientes:

1. Los epígrafes de dicho presupuesto se confeccionan mediante un proceso de planificación presupuestaria.
2. Los fondos son asignados de acuerdo con los epígrafes de dicho presupuesto y deben ser sólo empleados en dichas actividades.
- 3 Los fondos presupuestarios no gastados o que han sido ahorrados en un ejercicio no pueden ser transferidos al siguiente. Las instituciones no tienen, pues, incentivos a ahorrar para constituir fondos de reservas.

El empleo de fórmulas, de indicadores de resultados o de outputs, u otros de carácter fijo para calcular el monto asignable por el Estado, no es un componente habitual del proceso de planificación presupuestaria. Ni siquiera la demanda de educación superior es tomada en serio. Es la capacidad de las propias instituciones la que determina el número de los alumnos a admitir. Hay que destacar también que una vez asignado el presupuesto a las instituciones, la autonomía para manejar estos fondos es escasa.

Los estudiantes no pagan tasas de matriculación, por lo que las instituciones no pueden considerar el cobro de tasas como una fuente adicional de ingresos. Sin embargo, los estudiantes pueden obtener ayudas que cubran parte de sus gastos. Tal programa de ayudas es financiado por presupuestos federales y está compuesto por becas y préstamos. Las becas se conceden en relación con la renta de los padres o la del propio estudiante, pero la tendencia en los últimos años es a concentrarlas en la educación secundaria, convirtiendo los préstamos en la forma habitual de ayuda en la educación superior.

3°. El modelo profesional o colegiado

Este modelo requiere el mantenimiento de amplios márgenes de autonomía en la toma de decisiones internas de las Instituciones Académicas, con instrumentos de financiación que hacen fluir recursos desde el Estado y la Sociedad hacia los estudiantes. Es decir distribuyendo una mayor carga sobre los individuos, pero haciendo que esta carga sea asignable por la vía de la obtención de ayudas individualizadas procedentes del Estado y establecidas sobre la base de la capacidad económica del estudiante y de su familia. Este sistema nos parece más adecuado desde el punto de vista de la eficiencia y equidad.

Eficiencia porque una mayor parte de la financiación de las instituciones estaría sujeta a su capacidad para atraer alumnos, lo que significaría mayor preocupación por la calidad de sus servicios y por la adecuación de los mismos a la evolución tecnológica, económica y social.

Equidad porque el abaratamiento de la educación superior sólo sería un hecho para quienes demostrasen ser merecedores de ayudas, de acuerdo con su menor capacidad económica de tal forma que quedarían excluidos de tal abaratamiento los de mayores niveles de renta.

El ejemplo que tenemos es el referido a Holanda a partir de 1985. Hasta esa fecha el Gobierno mantiene un estricto control y planificación con mecanismos muy rígidos. A partir de este año se acomete una nueva estrategia para la organización y financiación de la educación superior, con la incorporación gradual de una cada vez mayor autonomía para las Instituciones. La idea central era que ello repercutiría positivamente en una mayor calidad de sus servicios a la sociedad y una mayor eficacia en su gestión y una mayor adaptabilidad a las cambiantes condiciones de la economía. Esto acompañado de mecanismos de evaluación y control a posteriori, con prácticas de inspección y auditorias y la solicitud de informes basados en indicadores de su gestión y sus resultados.

En cuanto a la financiación, Holanda es uno de los países de la UE que mayor gasto por alumno realiza. En el sistema de financiación pueden establecerse dos grandes apartados: 1. El relativo a lo que podemos denominar financiación principal, es decir la relativa a la financiación de las actividades docentes básicas de las instituciones. 2. La que podemos denominar financiación complementaria, esto es la relativa a las actividades de carácter más incidental o esporádica (consultorías externas, contratos de investigación...).

La definición del monto que el Estado proporciona a cada universidad se establece mediante fórmulas que incorporan indicadores de inputs (costes) y de outputs (resultados), y también respecto a negociaciones bilaterales entre cada institución y el Gobierno. A los efectos de las instituciones de educación superior, las tasas no son una fuente de ingresos, porque su monto es descontado del total que le haya sido asignado del Gobierno a la propia institución. También existen una política de ayudas individualizadas para los estudiantes. Todos los jóvenes entre 18 y 30 años de edad son elegibles para obtener una ayuda individual, cuyo monto total se estima sobre la base de los gastos en los que incurrirá como estudiante. Dichas ayudas normalmente están compuestas por becas y préstamos (con intereses). Las becas se conceden sobre la base de indicadores de renta familiar, y los préstamos deben devolverse en un plazo máximo de 15 años, y de acuerdo con las rentas del graduado y de su pareja. Los intereses cobrados son utilizados para alimentar un fondo de concesión de nuevas becas. En definitiva, nos encontramos ante uno de los más destacados sistemas de educación superior de la OCDE.

Desde el punto de vista institucional como se indica en el Informe Bricall (2000) la mayor parte de los sistemas públicos de financiación directa a las universidades y demás instituciones de enseñanza superior se inclina por un modelo de financiación dentro de las líneas del modelo colegial:

La subvención se suele calcular a partir de los input o de los outputs o resultados que presenten las universidades como es el caso holandés.

En general, se tiende a asignar una subvención normativa calculada mediante una fórmula y este dinero goza de libertad de adscripción, generalmente se utiliza para gastos corrientes. Mientras que los gastos de inversión se suelen asignar de acuerdo con planes plurianuales fijados por las Administraciones Públicas.

También se da una creciente difusión del mecanismo de los “contratos-programa”, que ligan las Administraciones Públicas con cada institución de enseñanza superior y que compromete la subvención pública a éstas últimas, a condición de su colaboración en el logro de algunos objetivos.

El Informe Bricall explica varios de los modelos de financiación existentes en los países de nuestro entorno económico. De todos ellos merece la pena mencionar los modelos adoptados a los largo de los años noventa en el Reino Unido y los Países Bajos.

El sistema de financiación vigente en el Reino Unido a partir de 1998, realiza una distribución de subvenciones a las universidades en función de la docencia y de la investigación. La subvención para cubrir las necesidades docentes se calcula tras deducir del coste estimado los ingresos previstos por tasas. Los costes se estiman en función del número del alumnos matriculados (equivalentes a tiempo completo) en cuatro grupos de titulaciones (con un rango de costes de 1 a 4,5). Se introducen ajustes en la fórmula que elevan los costes en un 5% si se atiende a estudiantes a tiempo parcial o estudiantes maduros. Este porcentaje es de un 8% cuan para los centros de Londres.

Otra parte de la subvención se asigna en función de la investigación para promover la excelencia. Lo que se hace para repartir esta cantidad es evaluar a los departamentos según su historial investigador reciente.

Los Países Bajos, desde 1993 aplican un modelo de financiación que concede una subvención básica según las actividades de docencia y una financiación complementaria en función de la investigación.

La financiación básica se calcula en función de los estudiante, los titulados y de los costes de las titulaciones. Tan solo se contemplan dos tipos de estudios, (uno para letras y otro para ciencias). La financiación de la investigación se calcula en función de las tesis doctorales leídas y del presupuesto obtenido para docencia.

El antecedente más reciente e importante de propuesta de reforma del sistema de financiación de nuestra Universidad se encuentra en el Informe Bricall, propuesta, que como es natural se hace eco de lo acontecido recientemente en países de nuestro entorno económico.

La propuesta Bricall podríamos resumirla en los siguientes puntos:

. Le parece adecuado la fórmula de dividir subvenciones destinadas a cubrir gastos básicos de las subvenciones cuyo objetivo sea incentivar buenos rendimientos, ya sean docentes o investigadores.

. Se debe incentivar la salida de graduados, al objeto de estimular un aumento en la productividad docente de las universidades y evaluar las unidades que se desvían de sus objetivos. Para medir el rendimiento académico se podría tener en cuenta las notas de acceso que se exigían en selectividad.

. El modelo de financiación habría de completarse con una subvención para gastos de inversión, de acuerdo con un plan plurianual de inversiones Al estar en la actualidad cedida la educación a las Comunidades Autónomas, este plan habría de estar coordinado con aquéllas.

Se debería prestar especial atención a las necesidades de equipamiento de las Universidades (Bibliotecas, recursos informáticos, centros de cálculo, etc.)

. Deberían financiarse grupos y actividades de especial calidad. Este tipo de financiación debería ir dirigida a fomentar la competencia entre las diferentes universidades. Por ejemplo se podría dirigir a fomentar doctorados de especial calidad, proyectos de innovación educativa,

En la vertiente institucional debería tener en cuenta las siguientes cuestiones:

.La suficiencia en la cobertura de las necesidades básicas y la transparencia.
.Debe incentivar la eficacia en la consecución de los resultados, la eficiencia en la asignación de recursos y la calidad en la prestación de los servicios.
.Finalmente, recordar el hecho de que en España las competencias en educación están descentralizadas. Por tanto, el modelo debería ser lo suficientemente flexible como para atender los diferentes objetivos que cada Comunidad Autónoma se quiera plantear.

Desde la perspectiva de los estudiantes el Informe Bricall denuncia que el sistema español no ha sido capaz de combinar de forma adecuada la contribución por tasas, con las ayudas públicas. Dificilmente resulta defendible en momentos como actual, de fuertes restricciones presupuestarias el mantenimiento, con tasas bajas para todos los estudiantes universitarios. Los recursos destinados a nuestra educación superior son inferiores a los de la media de la OCDE. El aumento de tasas podría contribuir a cubrir importantes insuficiencias financieras de nuestra Universidad, sobre todo si queremos incrementar su calidad y eficacia.

Por otro lado, varias investigaciones, como poníamos de manifiesto en páginas anteriores, la regresividad de las becas, además rara vez su escasa cuantía alcanza a cubrir los costes de oportunidad de las familias de escasos recursos. Únicamente si garantizamos la cobertura del coste de oportunidad podremos afirmar que estamos garantizando la igualdad de oportunidades en el acceso a la Universidad.

Los prestamos-renta serían una alternativa financiera valorable para aquellos estudiantes cuyo acceso a la Universidad no supusiera un coste de oportunidad elevado para sus familias. Parece lógico que el tipo de interés de este instrumento fuera muy bajo, incluso nulo y que su devolución estuviera en función de las rentas obtenidas por el individuo, siempre que superasen un cierto nivel.

En consecuencia con respecto a los los estudiantes pensamos que se debe tomar en consideración los temas siguientes:

. Por razones de eficiencia y equidad los precios públicos abonados por los estudiantes deberían ser más aproximados a los costes.
. Reconsiderar el importe y el número las becas concedidas a los estudiantes.
. Introducción de nuevos instrumentos de financiación como los prestamos -renta.

3. La medición de la eficacia, eficiencia y calidad de la Universidad.

Desde hace varios años la preocupación por la evaluación de la Universidad domina el debate sobre políticas de educación superior. Es razonable pensar que esta tendencia se mantendrá en los próximos años. El análisis de la calidad, tal como ya afirmaba la UNESCO en 1995⁵, abarca a todas las funciones y actividades universitarias: calidad de la enseñanza, de la formación o la investigación. Esto significa que deben considerar tanto la calidad del personal y las programas, como la calidad del aprendizaje.

En la **Unión Europea** el interés por la calidad surge, entre otros factores, por la necesidad de gestionar más eficientemente el gasto social, orientar a los estudiantes hacia mejores posibilidades de empleo y desarrollar una educación adecuada para una sociedad de alta tecnología. Así surgen iniciativas como la alemana, introduciendo indicadores de rendimiento que permitan aumentar la competencia y diferenciación entre instituciones. Por su parte Francia crea en 1985 el Comité National d'Évaluation, autónomo respecto a las autoridades académicas y administrativas, cuyos informes anuales se elevan al presidente de la República. En Francia inicialmente se pretendió construir un conjunto de indicadores que, llegado el caso, permitiesen establecer una ordenación de centros bajo criterios aceptados por la comunidad universitaria.

En *Dinamarca* se creó en 1992 un centro para garantizar la calidad y la evaluación de la educación superior, dependiente del Ministerio de Educación. Este centro realiza las evaluaciones de los programas de enseñanza y establece las áreas de actuación prioritaria. El proceso de evaluación concluye con un informe de evaluación que contiene las recomendaciones oportunas sobre el área evaluada. Las evaluaciones son requeridas por los consejos de educación, o a instancias del propio ministerio. Los planes de evaluación tienen carácter periódico.

En *Holanda*, el sistema de gestión de la calidad se inició a mediados de los años ochenta con la publicación del documento sobre "*Educación Superior: Autonomía y calidad*", por el Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia. Según este texto, todas las instituciones de educación superior deben ser responsables de asegurar la calidad de sus programas educativos y de su evaluación interna. La Evaluación ha de realizarse según ciclos de seis años y combina la autoevaluación y la evaluación externa, haciendo público el informe final.

Un último ejemplo en el espacio europeo que puede citarse es *Finlandia*, donde se ha pasado en los últimos años de un sistema universitario centralizado a otro más autónomo, sustituyéndose el antiguo procedimiento de control por un sistema de evaluación pública.

⁵ En línea con las propuestas de las UNESCO, la Universidad Complutense ha iniciado un Plan de evaluación de la calidad de la enseñanza y la investigación. El de enseñanza ya está culminado.

Con dicho objetivo se creó en 1985 un grupo de trabajo, encargado de establecer un modelo de evaluación de educación superior. Al año siguiente se pudo poner en funcionamiento un sistema de utilización de indicadores de rendimiento referidos, tanto a los medios con que cuentan las instituciones, como a la productividad docente e investigadora. Se trata de un país donde en los

En Estados Unidos, por su parte los *estudios de las propias instituciones y las revisiones externas de sus programas* constituyen uno de los métodos habituales de análisis y evaluación superior en Estados Unidos. Fueron las propias instituciones universitarias las que iniciaron, hace algunos años, investigaciones sobre la eficiencia de su propio funcionamiento, revisiones de programas y planificaciones estratégicas; en particular, la acreditación por agencias regionales, basada en la revisión de su propia estructura y en visitas de estudios por un grupo evaluador externo.

Los rasgos comunes que se observan en los sistemas evaluadores de la universidad son:

La existencia de una primera fase de **autoevaluación** de las instituciones universitarias siguiendo guías establecidas por organismos coordinadores de carácter estatal o supraestatal.

Una segunda fase de **evaluación externa** que permita verificar y contrastar los datos generados en la primera fase.

Estas dos fases son imprescindibles porque posibilitan la implicación de los miembros de cada institución su el proceso de evaluación, mediante el autoestudio realizado en la primera fase , por otra parte, la evaluación externa da el rigor y la objetividad imprescindibles para el proceso.

Un valor positivo de la participación de la comunidad universitaria en el proceso es que genera iniciativas espontáneas de mejora dentro de la propia universidad. Estas iniciativas se producen antes de concluir el trabajo conjunto de evaluación, y permiten corregir fácilmente los fallos detectados por los propios interesados dentro de los diversos centros.

Finalmente también se admite que como consecuencia del proceso evaluados debe realizarse un **informe público**. Éste tiene que contener los principales resultados de la evaluación.

A diferencia de las evaluaciones individuales de la actividad docente e investigadora de los profesores, no existía en *España* hasta 1995 una legislación explícita sobre la evaluación institucional de las universidades. Fue en dicho año cuando se aprobó el primer Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades, convertido en texto legal mediante n decreto del Gobierno.

Hasta entonces únicamente existían las referencias que incluía la L.R.U. en su prólogo, en el sentido de manifestar la necesidad de controlar la calidad y rendimiento de las instituciones universitarias. En cualquier caso, no pasaba de una intención: no se trataba de una propuesta concreta. No obstante, en el periodo 1985-1995 se produjeron diversas iniciativas: el programa de evaluación de la investigación en la Universidad Autónoma de Barcelona, la creación de un gabinete de evaluación e innovación en la Universidad de

Barcelona, la elaboración en 1988 de un plan estratégico basado en una formulación de control total de la calidad en la Escuela de Ingenieros de 'Lonas de la Universidad Politécnica de Madrid.

3.1 Técnicas e Indicadores para la evaluación de la eficiencia, eficacia y calidad en la Universidad.

Todo proceso de evaluación ha de tener en cuenta una serie de cuestiones específicas. En particular en caso de la educación, como ya hemos anticipado en páginas anteriores, creemos que la evaluación debería contemplar diferentes perspectivas:

- La calidad de los servicios prestados. Esta puede observarse a través del uso de indicadores de los medios en que se desarrolla la actividad universitaria. Por ejemplo: Superficies de los espacios docentes por alumno; alumnos/ profesor; recursos informáticos por alumno, etc. También se pueden utilizar encuestas.

- La Eficacia en la obtención de resultados. La eficacia compara las tareas realizadas con las inicialmente planeadas. Así por ejemplo compara las realizaciones , los resultados y los impactos reales con los previstos o estimados. Nota a pi de página- nuestro libro. Comisión europea(2000). Indicadores de la eficacia de una institución universitaria en la docencia e investigación pueden ser: n° graduados/ n° de matriculados (en el año que corresponda según la duración de la carrera); número de tesis leídas/ alumnos tercer ciclo; publicaciones (puntuadas adecuadamente)/ profesores, etc

-La eficiencia analiza la relación entre las realizaciones, resultados o impacto y los recursos utilizados.

En la medición de la eficiencia técnica y económica de las actuaciones públicas, el problema fundamental con que nos enfrentamos es el cálculo de la función frontera de producción. El cálculo de la función de producción en el Sector Público reviste una serie de dificultades especiales:

. En muchas ocasiones la producción pública no es objeto de venta en el mercado. Este hecho provoca graves problemas a la hora de definir y medir el output público en la práctica.

. Además la producción pública puede ser de carácter monopolístico, y por tanto, no está sometida a las presiones de la competencia. Esta circunstancia en palabras de Pedraja y Salinas(1995 p.15) provoca problemas a la hora de efectuar comparaciones y otorga a las relaciones entre inputs y outputs un carácter incierto y difuso. Asimismo esta ausencia de competencia desemboca en la inexistencia de los mecanismos de expulsión automática que aquélla supone para todos los productores ineficientes. Asimismo la referida ausencia de competencia de que hablamos

desemboca en un inadecuado mecanismo de incentivos, tanto positivos como negativos para fomentar una producción eficiente.

Por otro lado, de todos es sabido que además de perseguir la eficiencia el Sector Público persigue la equidad. Esta diversidad de objetivos y la posible conflictividad entre ellos son consideraciones que han de estar muy presente en la valoración de cualquier política pública. Estos son algunos de los aspectos que de forma concreta dificultan enormemente el estudio de la eficiencia de las actuaciones públicas. No por ello es posible pensar en abandonar este tipo de investigaciones sino más bien hay que intentar avanzar en este campo ya que en el área del Sector Público son particularmente necesarias.

Las técnicas desarrolladas al objeto de medir la eficiencia en el Sector Público, sobre todo en los últimos años, se han dirigido precisamente al cálculo de la función frontera de producción. No obstante, conviene mencionar que otros trabajos han pretendido aproximarse a dicho análisis sin calcular funciones frontera. En definitiva nos encontramos con dos amplios tipos de técnicas de medición de la eficiencia técnica y económica en el Sector Público: Las aproximaciones frontera y las aproximaciones no frontera.

Por sus características ciertamente se utilizan mucho más, en el Sector Público en particular, las técnicas frontera y, dentro de las mismas, las no paramétricas, más conocidas como envolventes. Este tipo de técnica presenta notables ventajas por varias razones. Por un lado, la dificultades de medición del verdadero output nos obliga a utilizar outputs intermedios. La envolvente de datos utiliza programación lineal y, en consecuencia, resuelve, de forma bastante adecuada, el problema de medición de la eficiencia con multiplicidad de inputs y outputs. Además, las técnicas de carácter no paramétrico, en general, se adaptan mejor a las características de incertidumbre y desconocimiento que rodean a la tecnología de producción pública.

- La suficiencia indica en que medida los recursos asignados a las diferentes universidades dan cobertura a sus gastos. Los indicadores en este caso pueden ser importancia de las modificaciones presupuestarias, subvenciones/ por alumno, tasas/ subvenciones, ventas más tasas/ subvenciones, etc.

Las dificultades para conseguir datos de todas las variables que son necesarias para la elaboración de los diferentes indicadores, nos han obligado a prescindir de algunos que, sin duda, son muy interesantes.

En principio, los indicadores ofrecidos son :

Calidad (Anexo estadístico nº 2, cuadros del 10 al 16 ambos incluidos):
Nota de selectividad exigida

Ratio nº de alumnos admitidos/ plazas ofertadas
Ratio alumnos por profesor, distinguiendo las distintas categorías de profesorado
Metros cuadrados docentes por alumno.
Inversiones realizadas por alumno.
Gastos de personal más gastos docentes por alumno.
Número de Créditos medio que contempla cada Universidad.

Comentamos muy brevemente algunas de los resultados que nos ofrecen los indicadores utilizados.

Comenzando por la nota media que cada Universidad establece como umbral de entrada, ésta oscilaba, en el curso 1994/ 1995, entre el 6,88 que exigía Málaga, y el 5,01 que se requería en Almería. En la Universidad Nacional a Distancia era posible estudiar con un 5 en selectividad.

Por tanto se producen importantes diferencias en la exigencia, supuestamente de calidad, de los alumnos que acceden a las diferentes Universidades.

Las Universidades de Madrid estaban a la cabeza en el ranking de notas de que hablamos: la Autónoma exigía un 6,18, la Complutense un 6,17, la Politécnica de Madrid un 6,5 y la Carlos III un 6,13. El nivel de exigencia está directamente relacionado con el número de alumnos admitidos. Dejando al margen la UNED, dadas sus especiales características, la Complutense dejó libres más de un 20% de las plazas que tenía disponibles, Málaga más de un 40% y Granada un porcentaje similar a esta última. Se supone que una buena selección de los alumnos debería elevar la calidad de la enseñanza.

Por lo que se refiere al número de alumnos por profesor, a pesar de la alta exigencia de entrada y volviendo a dejar al margen a la UNED, la Complutense tiene el nº de alumnos por profesor más alto de España a la altura de 1994 y 1995, 17 alumnos por profesor. Únicamente Santiago supera este ratio con 18 alumnos por profesor. Aquí las diferencias son realmente tremendas. Por un lado están Universidades como Pompeu Fabra, Cantabria, Jaén, La Rioja, Rovira I Virgil, Vigo, etc, que no llegan en ningún caso a los 10 alumnos por profesor. La mayor parte de las universidades mencionadas son de nueva creación, salvo el caso de Cantabria, lo que sin duda incide en este hecho. Y, por otro lado, están Santiago, Sevilla, Málaga, Complutense, Barcelona Central, Barcelona Autónoma, ..., que superan sobradamente la decena de alumnos por profesor. En los últimos años las Universidades de este segundo grupo, mucho más antiguas que las primeras, están disminuyendo, muy poco a poco el número de sus alumnos, mientras que las de nueva creación registran aumentos, no espectaculares, pero sí constantes.

Si nos referimos a la superficie por alumno de cada Universidad, nuevamente la desigualdad es notoria. En Universidades cuya historia es menor a los 10 años, los metros cuadrados por alumno normalmente duplican a los disponibles en

Universidades con decenas de años de historia, incluso con siglos de historia ⁶. El menor número de alumnos antes mencionado viene a explicar, en alguna medida, los resultados alcanzados.

El cuadro nº 13 del anexo estadístico nº 2 contempla datos del ratio: volumen de inversión por alumno, en cada una de las Universidades contempladas, aquí las diferencias son enormes y no parecen que se deban únicamente a la antigüedad. Bien es cierto que la Complutense de Madrid o la Universidad de Santiago son de las que menos reciben. Es más, de nuevo el caso de la Complutense nos llama poderosamente la atención, porqué es de las peor dotadas en 1994 y lo sigue siendo, realmente empeora su situación, en el año siguiente. Son pocas las Universidades que reflejen una situación algo semejante. No obstante nos proponemos profundizar en el conocimiento de esta materia consultando más datos que nos permitan contrastar la situación real de la Complutense en la década de los noventa en materia de inversiones.

Ciertamente cada ratio que elaboramos nos conduce a resultados parecidos. En el cuadro nº14 se ofrecen los datos resultantes de dividir entre el número de alumnos los gastos de personal más los gastos corrientes. La Complutense se gasta la mitad que la Universidad de Córdoba, Málaga, las Politécnicas en general. Se gasta casi una tercera parte de la cantidad calculada para la Universidad Pública de Navarra. Tan solo Valencia se mueve en cantidades similares. En este caso no es posible aludir a la reciente creación de las Universidades como justificación en parte de las diferencias. Estas se producen con independencia de la fecha de fundación de la Universidad. Las diferencias en este tipo de gastos resulta difícil de comprender, y cualquier caso nos hacen preguntarnos de nuevo, por la idoneidad del reparto de fondos entre Universidades, que implica el sistema de financiación actual.

En los cuadros números 15 y 16 se recogen el número de créditos que por término medio imparte cada Universidad. La media se sitúa en torno a los 240 por titulación.. Destacan la Universidad de las Palmas, con 299,6 créditos y la politécnica de Madrid con más de 300.

⁶El año de fundación de cada una de las Universidades estudiadas es: Alcalá de Henares: 1977; Alicante: 1979; Almería: 1993; Autónoma de Barcelona: 1968; Autónomas de Madrid: 1968; Barcelona: 1430; Burgos: 1994; Cádiz: 1979,; Cantabria: 1972; Carlos III de Madrid: 1989; Castilla-La Mancha: 1982; Complutense de Madrid: 1293; Córdoba: 1972; Extremadura: 1973; Girona: 1991; Granada: 1531; Huelva: 1993; Internacional de Andalucía: 1994; Internacional Menéndez Pelayo:1932; Islas Baleares: 1978; Jaén: 1993; Jaime I de Castellón: 1991; La Coruña: 1989; La Laguna: 1792; La Rioja: 1992; Las Palmas de Gran Canaria: 1989; León: 1979; Lleida: 1991; Málaga: 1972; Miguel Hernández: 1997; Murcia: 1915; Nacional de Educación a Distancia: 1972; Oviedo: 1608; País Vasco: 1968; Politécnica de Cataluña; Politécnica de Madrid: 1971; Politécnica de Valencia: 1971; Pompeu Fabra: 1990; Pública de Navarra: 1987; Rovira I Virgili: 1991; Salamanca: 1218; Santiago de Compostela: 1495; Sevilla: 1505; Valencia:1500; Valladolid: 1292; Vigo: 1989 y Zaragoza: 1474.

Las Universidades de Madrid presentan los siguientes datos:

Universidad de Alcalá de Henares: 225,9
Autónoma de Madrid: 223,5
Universidad Carlos III: 231,5
Complutense: 236,5
Politécnica de Madrid: 329,2

Vemos que salvo el caso de la Universidad Politécnica existe bastante homogeneidad en las Universidades de Madrid.

Eficacia, (anexo estadístico nº 2 cuadro del 17 al 19 ambos incluidos):

Evolución Graduados por Universidad. (Teniendo en cuenta el desfase temporal).
Ratio alumnos de tercer ciclo/total alumnos.
Ratio tesis leídas/ alumnos matriculados en el tercer ciclo. (Teniendo en cuenta el desfase temporal)

El número de alumnos de doctorado es bastante similar en la mayor parte de las Universidades. Oscila entorno al 5 o 6 por ciento del número de alumnos totales de la Universidad.

La Universidad de Alcalá de Henares, la Autónoma de Barcelona, la Autónoma de Madrid y la Universidad de Cádiz alcanzan el 10% de alumnos de tercer ciclo.

El porcentaje de tesis leídas en relación al número de alumnos de tercer ciclo es realmente reducido. En este caso destaca la Pompeu Fabra, la Universidad de Santiago, la Autónoma de Madrid que incluso ese número superan el 20%.

Suficiencia presupuestaria.

En este apartado ofrecemos los indicadores que reflejan el reparto de los ingresos y los gastos entre las diferentes Universidades. Las fuentes de ingresos más importantes de la Universidad Pública española son las transferencias y las tasas.

En el cuadro nº 4 del anexo nº 1 se ha calculado el importe de las transferencias recibidas por alumno por cada Universidad. En 1994 mientras que algunas Universidades como Valladolid o la Complutense reciben importes cercanos a las 200.000 ptas., Alcalá de Henares recibe cerca de las 350.000 ptas., la Autónoma de Madrid 311.464 ptas., la politécnica cerca de las 350.000 ptas. No es homogénea

la cantidad recibida por alumno. Tampoco lo es por profesor (Vid cuadro nº 5 del anexo nº 1). Las obligaciones reconocidas globales contraídas por las Universidades son igualmente dispares y ofrecen conclusiones semejantes a las ya comentadas.

Un segundo apartado de la investigación se propone incluir los resultados alcanzados y otros indicadores de eficiencia adicionales en un modelo de programación multiobjetivo con la finalidad de conocer cuáles deberían ser los criterios "óptimos" de reparto de los fondos públicos entre las diferentes universidades y la compatibilidad entre dos outputs directos: docencia e investigación. Se trata de formular un modelo de programación por metas incluyendo los diferentes objetivos que deben perseguir las instituciones universitarias. Hasta el momento las subvenciones públicas otorgadas a cada universidad han estado muy condicionadas por el número de alumnos. Este criterio nos parece muy limitado y puede enriquecerse, no solo por la información que proporciona la aplicación de técnicas que nos ayuden a medir la eficiencia , sino también por todos los indicadores que obligan a recoger y elaborar adecuadamente la información disponible. En consecuencia nuestra aportación en este segundo apartado es doble: por un lado, sintetizar los objetivos anteriores a través de la introducción de indicadores de eficiencia en la docencia y, por otro, ofrecer información útil acerca de posibles mejoras en el que hacer **docente e investigador de nuestras universidades. De esta manera pretendemos alcanzar conclusiones más realistas sobre los criterios de reparto y las posibles dificultades**

BIBLIOGRAFIA.

-BALLART, X. (1992): **¿Cómo Evaluar Programas y Servicios Públicos?. Aproximación sistemática y estudios de caso.** Ministerio para las Administraciones Públicas. Colección Estudios.

-BURNINGHAM D.(1992):" A overview of the use of performance indicators in local government" en **Pollit and Harrison(eds): Handbook of Public Services Management. Blackwell Publishers. Oxford.**

-CAVE , M. y HANNEY, S. (1990):"Performance Indicators for Higher Education and Research" en **Cave. Kogan y Smith (ed):Output and Performance Measurement in Government. The State of the art. Jessica Kingsley Publishers. London.** pp. 59-85

-COMISION EUROPEA: El Nuevo periodo de Programación 2000-2006: Documentos de trabajo metodológicos. Indicadores de Seguimiento y Evaluación: Orientaciones metodológicas. Documento de trabajo 3.

-EDO V, PABLOS L, VALIÑO A.(1994): “ **El Presupuesto como instrumento de control del gasto público**” Monografía serie Documenta, Fundación BBV de Economía Pública

-EDO V, PABLOS L, VALIÑO A.(1995):"El control Económico del gasto Público". **Presupuesto y Gasto Público nº 11** . Instituto de estudios Fiscales.

-HARRISON, A.J. (1989): **The Control of Public Expenditure (1979-1989). Policy Journals. U.K.** (versión castellana de Juan J. Fernández Cainzos : El Control del Gasto Público (1979-1989): Instituto de Estudios Fiscales. Madrid . 1992).

-HOLLOWAY, J.; LEWIS, J. Y G. MALLOREY.(1995): **Perfomance Measurement and Evaluation**, Sage Publications.

- INFORME UNIVERSIDAD 2000: INFORME BRICALL.

- MORENO BECERRA, J. L.(1998): **Economía de la Educación**. Piramide

-OROVAL PLANAS, E. (1994): **Planificación, evaluación y financiación de los sistemas educativos**. Cívitas.

-PABLOS ESCOBAR, L. (1998): “El gasto Público en Educación Superior. Algunos aspectos de interes”. Documento de Trabajo nº 9823.

-PABLOS ESCOBAR, L y VALIÑO CASTRO, A. (2000): **Economía del gasto Público: Control y Evaluación**. Civitas

-POLLIT, C. (1990):" Performance Indicators, Root and Branch" en **Cave. Kogan y Smith (ed):Output and Performance Measurement in Government. The State of the art. Jessica Kingsley Publishers. London**.pp.167-178.

-REES, J.L. (1992):" Managing Quality in Public Services" en **The Evolution of Public Management. Concepts and Techniques for the 1990s. Ed. Colin Duncan. Macmillan Press. pp. 67-83.**

