

POLÍTICA **C**OMPARADA

Calidad frente a igualdad: una decisión difícil en enseñanza superior

Ben Ansell
Universidad de Minnesota

2011 / 03

La política de enseñanza superior implica una serie de trade-offs entre austeridad, productividad e igualdad, pero únicamente dos de esos tres objetivos pueden alcanzarse a la vez. En la actualidad, España posee un sistema elitista de educación superior que está fracasando en conseguir una mano de obra amplia y altamente cualificada, es decir, se trata de un problema de productividad. En este punto, aparecen dos caminos viables: o se abandona la igualdad y se combina productividad y austeridad introduciendo tasas universitarias, a la vez que se desarrolla un sistema de educación superior orientado hacia el mercado, o se abandona la austeridad y se incrementa de forma masiva la financiación pública para lograr una matriculación masiva. Como paso intermedio hacia el último enfoque, los políticos deberían considerar la financiación pública de centros de primera clase o “profesores de investigación”.



En unos países, los políticos son sometidos a un intenso escrutinio, pero en otros los niveles de tolerancia hacia la corrupción son mucho más elevados



Introducción

A lo largo de las últimas décadas, muchos países europeos, entre ellos España, han experimentado cambios espectaculares en sus sistemas de enseñanza superior. Se ha pasado del mundo existente en la década de los años 1960, en el que menos de un 5% de la población iba a la universidad, se ha pasado al actual, en el que la mayoría de los escolares que finalizan la enseñanza secundaria asisten a la universidad (aunque no se gradúen) en países como Reino Unido, Portugal o Suecia. Puesto que en la mayoría de esos países la enseñanza superior se financia en gran medida de forma pública, este cambio equivale a la creación de un nuevo derecho en el Estado del Bienestar, derecho que se está extendiendo de forma gradual entre la población.

Lo anterior conlleva grandes retos, tanto políticos como apolíticos, para los partidos de todas las tendencias. Para todos los partidos políticos, el creciente coste público de la enseñanza superior supone un reto fiscal, especialmente en la era actual de austeridad. La financiación de la gran parte de la población que asiste a la universidad es un nuevo aspecto para esta generación de políticos, que tiene que hacerlo al tiempo que debe enfrentarse a las presiones impuestas por el envejecimiento de la población.

Sin embargo, los diferentes partidos políticos se enfrentan también a retos diferentes. Para la derecha, el creciente gasto público en enseñanza superior se enfrenta al deseo del partido de mantener los impuestos bajos y de apoyar a las instituciones privadas en la oferta de servicios anteriormente públicos. La izquierda se enfrenta a un problema diferente: aunque las preferencias de los partidos de izquierdas no son contrarias al gasto público, el gasto en enseñanza superior puede implicar una reducción del gasto en otra partida, especialmente en una era de austeridad fiscal. Puesto que la mayoría de los sistemas de enseñanza superior están todavía orientados para que se matriculen los jóvenes de clase media alta, el gasto público en enseñanza superior puede ser regresivo fiscalmente y, por lo tanto, menos atractivo para los socialdemócratas.

El hecho de que todos los políticos tengan problemas para abordar su política en enseñanza superior es el reflejo de un equilibrio intrínseco entre tres características potencialmente deseables de un sistema universitario: *austeridad, productividad e igualdad*. Ningún sistema puede alcanzar estos tres objetivos al mismo tiempo, por lo que las decisiones difíciles son inevitables.

“

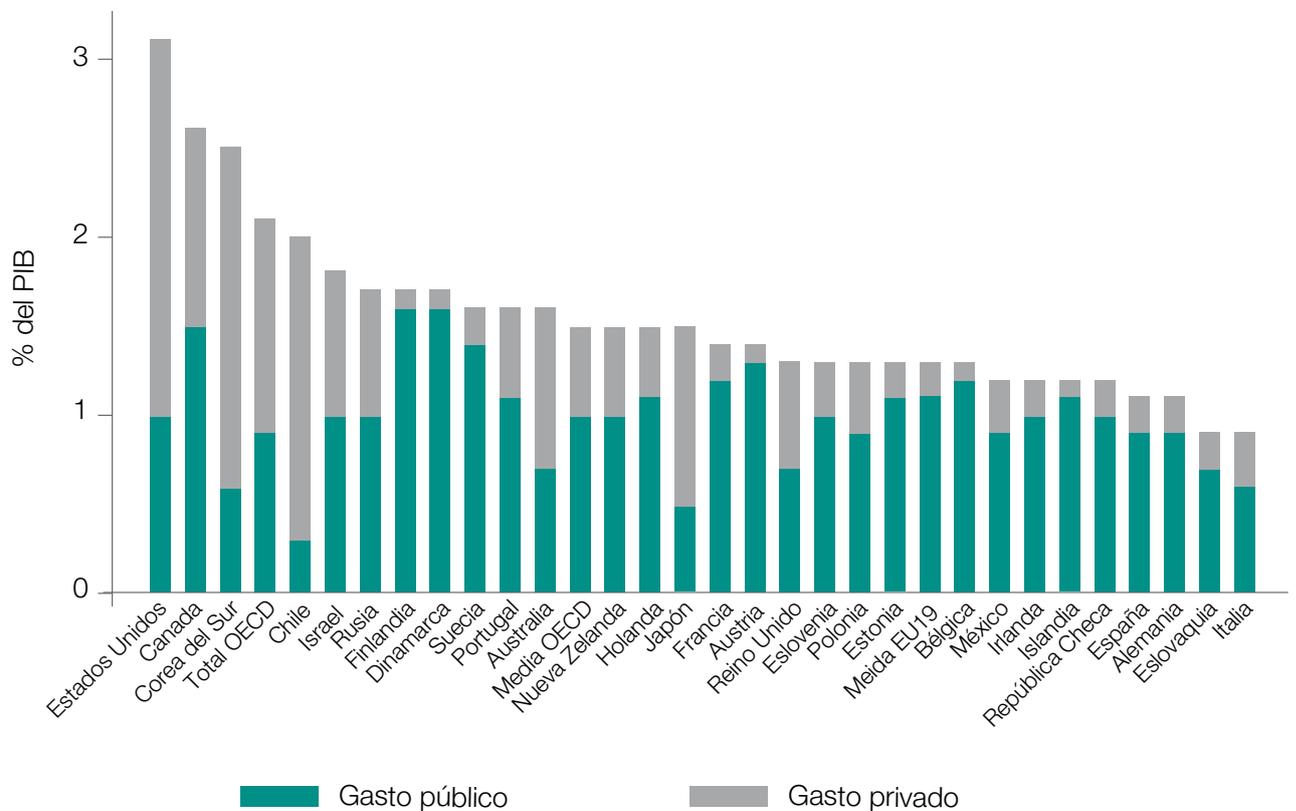
El hecho de que todos los políticos tengan problemas para abordar su política en enseñanza superior es el reflejo de un equilibrio intrínseco entre tres características potencialmente deseables de un sistema universitario: austeridad, productividad e igualdad

”

Por *austeridad* me refiero al deseo de conseguir un sistema de enseñanza superior que presenta una presión limitada sobre los recursos públicos. Hasta la década de 1960, las matriculas en las universidades eran tan reducidas, con frecuencia inferiores al 5% de un grupo de edad, que la subvención pública total a las universidades era poco onerosa. A medida que aumentó el número de matriculas a partir de la década de 1970, también lo hizo la demanda de recursos públicos. En la actualidad, el gasto público universitario en los países de la OCDE varía entre un 0,6% de la renta nacional (Italia) y un 1,7% (Finlandia y Suecia). La figura 1 muestra el gasto total público y privado en enseñanza superior en 2008 en varios países de la OCDE. Teniendo en cuenta las fuentes privadas, países como Canadá, Chile y Corea del Sur dedican más del 2% de su renta nacional a la enseñanza superior, al tiempo que Estados Unidos dedica más del 3%. Aunque estos países con un gasto total elevado cuentan con elevados niveles de financiación privada, es evidente que el nivel potencial de gasto que *podría* provenir de las arcas del Estado es muy elevado. De forma simétrica, al convertirse la enseñanza superior en una porción mayor de la tarta económica, ha pasado a ser un objetivo más atractivo para los políticos que intentan recortar gastos en nombre de la austeridad. El Gobierno de Cameron en el Reino Unido, por ejemplo, ha recortado la financiación pública a las universidades en un 40% como parte de sus medidas de austeridad. En la actualidad, el sistema español de enseñanza superior es relativamente de bajo costo, suponiendo menos del 1% de la renta nacional de los recursos públicos. Tal como muestra la figura 1, esto sitúa a España entre los países que menos gastan de la OCDE, tanto en total como en términos del propio gasto público.

Por *productividad* me refiero al desarrollo de un sistema de enseñanza superior que produzca cualificaciones “de categoría mundial”, que cree una mano de obra muy preparada a gran escala que sea competitiva en los mercados globales. La ventaja comparativa de los países europeos, especialmente de los del sur de Europa, no puede seguir basándose en la producción con salarios bajos, habida cuenta del progresivo incremento del comercio con el mundo en desarrollo. En cambio, todos los países europeos necesitarán centrarse en la exportación de productos de alto nivel, campo en el que Europa mantiene una ventaja global. Pero estos productos requieren una mano de obra altamente cualificada, probablemente con una mayoría de los ciudadanos con educación universitaria. Muchos países de la OCDE cuentan en la actualidad con más del 60% de los jóvenes en la Universidad, entre ellos, por ejemplo, Australia, Noruega, Finlandia y Estados Unidos. La figura 2 muestra las tasas brutas de ingreso en la enseñanza superior en la OCDE en el año 2008.

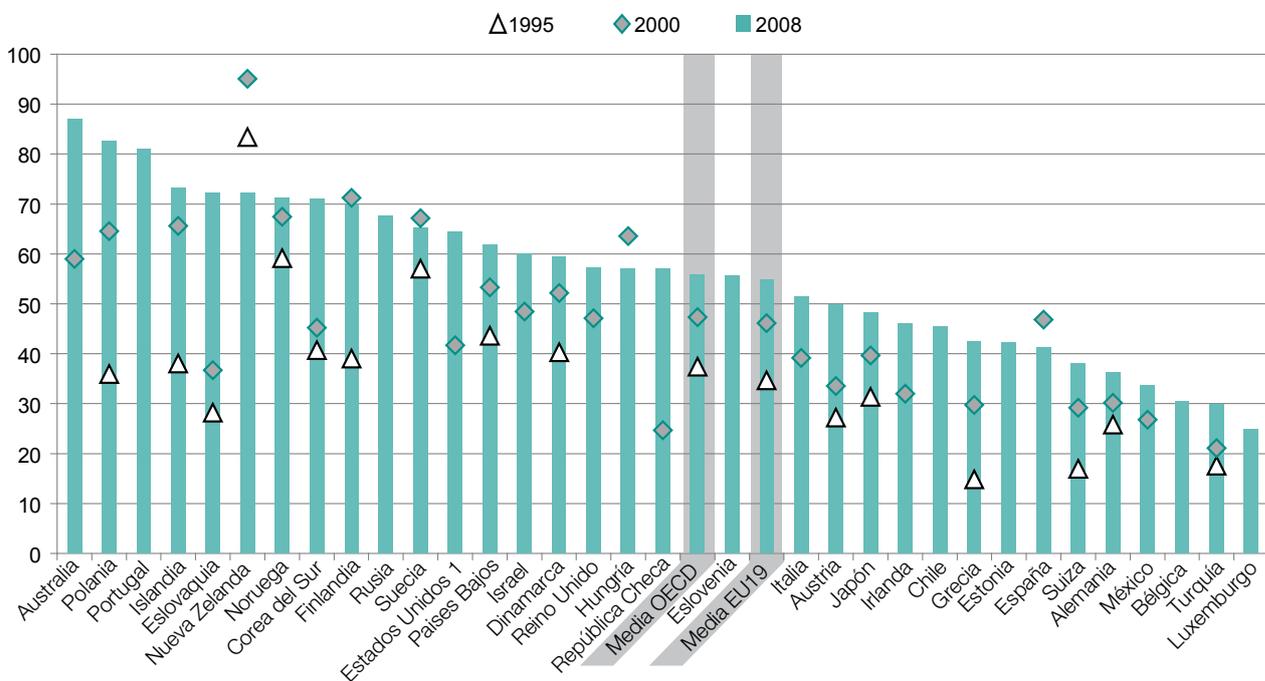
Figura 1: Gasto público/privado en enseñanza superior en la OCDE



Fuente: Los cálculos del autor utilizan datos de *Education at a Glance, 2010*, de la OCDE.

Con frecuencia, la idea de una mano de obra en su mayoría licenciada se percibe con escepticismo: ¿cómo puede la economía absorber tantos licenciados? ¿No competirán por los mismos puestos de trabajo y bajarán los rendimientos de la universidad? En realidad, los países de la OCDE han logrado extender la enseñanza universitaria con un impacto relativamente pequeño en la “prima por cualificación”, es decir, el salario relativo de los licenciados con respecto a los no licenciados. Por término medio, los licenciados universitarios continúan ganando en torno a un 75% más que los que cuentan sólo con cualificaciones de enseñanza secundaria, y el valor específico de una enseñanza universitaria en términos de incremento salarial y reducción de posibilidades de desempleo supera los costes directos e indirectos de la enseñanza universitaria. Debe señalarse que, aunque la mayoría de los países de la OCDE tienen en la actualidad una mayoría de jóvenes que asisten a la universidad, España cuenta con una de las tasas de ingreso más bajas (en torno a un 40%), habiéndose reducido esa tasa entre 2000 y 2008, tal como puede observarse en la figura 2.

Figura 2: diferencias en las matriculaciones en la OCDE



Fuente: De *Education at a Glance*, 2010, de la OCDE.

Por igualdad me refiero a un sistema universitario que es igualmente asequible para todos los estudiantes y que evita los efectos del libre mercado en el acceso a la educación y en la competencia entre unas y otras universidades. En muchos países europeos, el concepto de solidaridad entre ciudadanos se ha traducido en solidaridad entre estudiantes e incluso entre universidades. Si el Estado financia completamente a los estudiantes para asistir a la universidad, entonces la riqueza familiar no tiene impacto directo en la capacidad de asistir a la universidad. Igualmente, si se considera que todas las universidades nacionales tienen la misma calidad y los mismos derechos sobre los recursos públicos, la educación universitaria de todos los estudiantes debería ser de una calidad equivalente, con independencia de la universidad a la que asistan. Estos aspectos motivan comprensiblemente que los responsables políticos de muchos países europeos se preocupen por la introducción de financiación privada, concretamente por medio del pago de las matrículas. Se afirma que la igualdad entre estudiantes se pondría en peligro ligando el acceso a la universidad a la posibilidad de pagarla. De igual modo, la igualdad entre universidades se debilita por la búsqueda competitiva de estudiantes de pago y de dinero privado de alumnos o de empresas. Para muchos responsables políticos



El paso a un sistema parcialmente privado o a uno público generalizado alteraría radicalmente la oferta de trabajadores cualificados en el mercado laboral español y, suponiendo que los empresarios adaptasen sus contratos y estrategias de producción para emplear más mano de obra licenciada, podría llevar consigo efectos beneficiosos para la economía española



Europeos, el sistema de enseñanza superior constituye un baluarte contra fuerzas del mercado no deseables que acelerarían la desigualdad.

El gasto privado varía mucho entre los países de la OCDE: en Corea del Sur, más del 80% de la financiación de la educación superior proviene de fuentes privadas, cifra que supera el 50% en Estados Unidos, Canadá, Reino Unido y Australia. En cambio, en los países escandinavos, menos del 10% de la financiación procede de fuentes privadas. España se parece mucho más a los últimos países: en torno a un 20% de la financiación procede de fuentes privadas. De la misma manera, en los países angloamericanos y asiáticos, existe una clara jerarquía entre universidades, con un enfoque más centrado en tablas de clasificación competitivas, mientras que las universidades de Escandinavia y muchas de las del Sur de Europa se consideran, al menos formalmente, como iguales.

¿Por qué no es posible alcanzar estos objetivos de austeridad, productividad e igualdad al mismo tiempo? Un sistema que pretenda austeridad –bajo gasto público– y productividad –una mano de obra licenciada bien formada y a gran escala– sólo puede lograrlo introduciendo dinero privado por medio de tasas universitarias y competencia por obtener el dinero de las empresas, con lo que socava la igualdad entre los estudiantes y entre las universidades. El coste de la educación universitaria para una gran mayoría de la población es simplemente demasiado caro para financiarlo públicamente y mantener al mismo tiempo la austeridad. Ésta ha sido la elección realizada en Estados Unidos y Australia, y recientemente en el Reino Unido, a la que me he referido como sistema parcialmente privado en trabajos académicos y de carácter general (Ansell 2008, 2010; Ansell y Culpepper, 2011).

Por idénticas razones, un sistema de educación superior que pretenda productividad e igualdad tiene que sacrificar la austeridad. Las matrículas universitarias a gran escala sin fondos privados requieren un gasto público mucho mayor. Esta ha sido la elección realizada en los países escandinavos y, hasta la crisis económica, en Irlanda. A este sistema lo denominé sistema público generalizado.

Finalmente, es posible gestionar un sistema universitario sin sobrecargar los recursos públicos o sin introducir tasas universitarias, es decir, consiguiendo tanto austeridad como igualdad. De hecho, éste fue el caso de la mayoría de los países de la OCDE hasta la década de 1970. El coste de hacer tal cosa es mantener un bajo nivel de matrículas, abandonando así la productividad, el sueño de una mano de obra licenciada a gran escala. Los países que han limitado el número de matrículas, a menudo mediante cuotas de entrada, como Alemania, Austria y Suiza han elegido



Un sistema público generalizado exige considerables aumentos en el gasto público en enseñanza superior: en España, podría suponer casi duplicarlo, pasar del 0,8% del PIB a cerca del 1,5%. Aunque a largo plazo este enfoque podría ser viable, si se tiene en cuenta el actual lastre fiscal de España no parece una solución viable a corto plazo



este modelo de élite. España también cuenta con un sistema de enseñanza superior cercano a este modelo de élite, aunque por diferentes razones que los países germánicos.

Analicemos como funciona cada uno de estos sistemas, sus puntos fuertes y débiles, ya que hacerlo nos ayudará a comprender qué opciones y conflictos de intereses existen para España, un sistema de enseñanza superior de élite que podría elegir como alternativas los modelos parcialmente privado o público generalizado.

Los sistemas parcialmente privados –que consiguen austeridad y productividad, aunque sacrifican la igualdad– han proliferado en los últimos años. Antes de 1990, sólo Norteamérica y los países de Asia Oriental contaban con importante financiación privada. Desde esa fecha, sin embargo, Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido han introducido un elemento privado considerable en la financiación de sus sistemas de enseñanza superior; aunque los tres países habían financiado la enseñanza superior de forma totalmente pública, en la actualidad se financia en más de un 50% con el pago de las matrículas y otros recursos privados. Los sistemas parcialmente privados están empezando a desarrollarse fuera del núcleo angloamericano: Holanda y Portugal, en concreto, han dado un giro hacia el uso de financiación privada en la última década. Un elemento común a todos estos sistemas es que han facilitado la matriculación en gran escala; ningún país de la OCDE con tasas universitarias elevadas tiene tasas brutas de matriculación por debajo del 50%. Por otra parte, de estos países sólo Canadá gasta más del 1% de su PIB en la financiación pública de la enseñanza superior. De modo que la financiación privada ha ido acompañada de austeridad y productividad.

Pero la financiación privada ha conllevado también una renuncia a la igualdad entre los estudiantes y entre las Universidades. Aunque la mayoría de estos países ofrecen varios subsidios a los estudiantes con menos recursos para que puedan asistir a la universidad, el hecho es que la universidad no es igualmente asequible para todos los estudiantes, especialmente cuando aumenta el precio de las matrículas. En Estados Unidos, las tasas universitarias pueden ascender a 15.000 dólares anuales en las universidades públicas; en las privadas, rondan normalmente entre 40.000 y 50.000 dólares anuales. Incluso aunque los estudiantes con menos recursos puedan recibir ayuda financiera y obtener un préstamo para compensar la diferencia, existirá una carga desigual de los préstamos de estudios entre los licenciados, siempre que las familias más ricas puedan permitirse el pago por adelantado del coste completo de la matrícula. Una forma de resolver este dilema se ha puesto en práctica en el Reino Unido como parte del desarrollo del pago de matrículas, primero con el gobierno

laborista y en la actualidad con los conservadores. Los sistemas de “devolución condicional” hacen que los estudiantes paguen la matrícula (con intereses) después de licenciarse por medio de un impuesto progresivo de licenciatura: en el sistema británico, los licenciados pagan el 9% de sus ingresos por encima de un cierto umbral hasta que cancelan la deuda. Esto reduce en cierta medida el problema de la asequibilidad y la desigualdad entre los estudiantes, si bien la existencia misma de las tasas puede disuadir en un principio a los estudiantes con menos recursos de asistir a la universidad, con independencia de la estructura del esquema de devolución.

Los sistemas de enseñanza superior parcialmente privados también crean desigualdad entre las propias universidades, lo que se relaciona directamente con la existencia de las tasas universitarias: al permitir que las matrículas varíen, se crea un mercado para las universidades en el que éstas compiten por los estudiantes que más pagan, e igualmente los estudiantes compiten por la entrada en las universidades de mayor nivel. La competencia elimina la idea que todas las universidades de un país deberían ser de calidad equivalente: es simplemente insostenible creer que una universidad de prestigio, que cobra cuatro veces más que una universidad local, es realmente “igual”. Una consecuencia sorprendente de esto es que las principales universidades en países parcialmente privados superan en tal medida a otras universidades nacionales que se consideran a sí mismas “universidades globales” que compiten con otras universidades importantes, normalmente también universidades parcialmente privadas. De hecho, casi todas las clasificaciones globales de universidades incluyen un gran número de universidades norteamericanas, junto a algunas del Reino Unido, Canadá, Australia y Japón. Si bien en la actualidad no es evidente que tener “universidades globales” sea un objetivo especialmente deseable, en especial si ello implica universidades peores y de nivel inferior, tal situación aparece estrechamente relacionada con el uso de fondos privados.

Las ventajas de los sistemas universitarios parcialmente privados se relacionan con las dimensiones de la productividad y la austeridad, donde destacan. El pago de las matrículas ayuda a financiar la expansión de las universidades y la competencia entre universidades puede tener un efecto de “subida del nivel”, que mejora la calidad del sistema en su conjunto. Sin duda, los países angloamericanos han tenido bastante éxito en el logro del objetivo de contar con una mano de obra licenciada a gran escala, con conocimientos flexibles y de gran valor. Al igual que la austeridad, el uso de fondos privados limita la carga sobre los recursos públicos y protege potencialmente a las universidades de los dilemas fiscales del Estado y en cierta medida de las batallas políticas entre los partidos. Esta independencia del Estado se refleja en una mayor autonomía para los profesionales en estas universidades; a dif-

“

... un sistema público generalizado podría introducirse de forma gradual. Una forma de hacerlo de manera bastante eficaz consistiría en imitar las tendencias recientes de la enseñanza superior de Alemania hacia una inversión pública orientada a un conjunto de universidades de primera clase

”

erencia de España, los profesores raramente son funcionarios en los sistemas parcialmente privados. Para los docentes, ésto significa que existe un mercado para sus servicios, pero también que hay una desigualdad mucho mayor en el profesorado. Merece la pena añadir un comentario final sobre la austeridad financiera. Puesto que las universidades tienen normalmente estudiantes del cuartil superior de la distribución de la renta, una financiación pública más baja en su conjunto podría ser en realidad más progresista fiscalmente. Cuando se cobra la matrícula, los contribuyentes con menos recursos pagan menos por la educación de los estudiantes de familias más ricas. Por lo tanto, en algunos casos las tasas pueden ser más progresistas a nivel nacional, incluso aunque hagan más desigual la composición del conjunto estudiantil. Conforme con este planteamiento, los partidos de izquierda llevaron a cabo las tres principales reformas de introducción de tasas en Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido.

El punto débil del sistema parcialmente privado es su efecto negativo sobre la igualdad entre los estudiantes y entre las universidades. En efecto, el dinero privado y la mercantilización de la enseñanza superior debilitan la solidaridad en el sistema de enseñanza superior. Mientras estudian, algunos estudiantes pueden tener que ejercer múltiples trabajos para salir adelante, mientras que otros estudiantes de familias con más recursos tienen más tiempo para el estudio o para prácticas prestigiosas. Las Universidades que compiten entre sí pueden invertir mucho en gastos no educativos, como en marketing o en instalaciones de lujo para sus estudiantes. De hecho, el sistema parcialmente privado comparte algunas de las patologías del sistema de asistencia sanitaria estadounidense: en la parte superior, la calidad es importante, pero para la media de estudiantes es caro, incluso inasequible; los precios aumentan continuamente, conllevando cargas para las familias, y se utilizan grandes cantidades de recursos en aspectos secundarios del gasto.

Los sistemas de enseñanza superior públicos generalizados presentan un camino considerablemente opuesto al modelo parcialmente privado. Varios países nórdicos, como Suecia, Finlandia, Noruega, Dinamarca e Islandia, tienen tasas de matriculación de más del 60%, pero casi no tienen financiación privada. En consecuencia, el acceso a la universidad es casi universal y muy igualitario y se fomenta la idea de “igualdad entre universidades”, aunque obviamente todavía existe algún tipo de jerarquía entre universidades en relación a su prestigio. ¿Cómo pueden conseguir estos países a la vez productividad e igualdad? Sacrificando la austeridad. Estos sistemas son muy caros; de hecho, Suecia, Finlandia y Dinamarca son los países del mundo que más gastan en términos de recursos públicos dedicados a la enseñanza

superior. Hasta hace muy poco, el gobierno sueco incluso pagaba con fondos públicos a estudiantes extranjeros (no pertenecientes a la UE) por estudiar en Suecia.

El resultado para la mano de obra escandinava ha sido una grandísima reserva cualificada a disposición de los empresarios. De hecho, este sistema apuntala la naturaleza especial de la estructura industrial de estos países: una combinación de un gran sector exportador que fabrica productos de gama alta y servicios con un sector público enorme y bien administrado. Ahora bien, este amplio sector público ejerce a su vez presiones fiscales sobre el Estado. Por otra parte, el enfoque sobre el empleo en el sector público y la ausencia de tasas universitarias constituyen en sí mismos un equilibrio entre clases. En efecto, la ausencia de tasas reduce la necesidad de que los estudiantes tengan que encontrar trabajos especialmente bien remunerados en el sector privado cuando terminan su carrera, convirtiendo el trabajo en el sector público en relativamente más atractivo; al mismo tiempo, el sector público mantiene una demanda muy alta de licenciados universitarios (Ansell y Gingrich, 2011). No está claro qué suerte correría el sistema de enseñanza superior escandinavo si el sector público redujera su tamaño, ni tampoco si el sector público sería capaz de encontrar trabajadores dispuestos a enrolarse, si se introdujeran tasas universitarias y los estudiantes buscaran trabajos mejor pagados. Por lo tanto, el sistema de enseñanza superior público generalizado es un elemento clave del elevado gasto público de estos países.

Este vínculo entre el sector público y los sistemas de enseñanza superior públicos generalizados muestra los puntos fuertes y débiles del sistema. El hecho de que en estos países gobiernos de todos los partidos hayan promovido y financiado activamente la enseñanza superior ha dado lugar a un buen número de universidades muy estables con fondos y buenos recursos. También se ha alcanzado el objetivo de la participación casi universal y, mediante la renuncia a las tasas universitarias, ha sido fácil mantener la igualdad entre los estudiantes y las universidades. Esto, a su vez, ha aportado una fuente de mano de obra cualificada relativamente barata (al menos descontado el coste fiscal que conlleva mantener universidades), tanto a los empresarios como al sector público. De esta manera, los sistemas públicos generalizados subvencionan la mano de obra licenciada a los empresarios, mientras mantienen reducido el coste a los propios licenciados, permitiendo a estas sociedades alcanzar altos niveles de compresión de los salarios, ya que los estudiantes no precisan elevados salarios del sector privado para devolver las tasas. Todo ello implica igualmente un flujo hacia el sector público de licenciados altamente cualificados, como consecuencia del reducido diferencial salarial con el sector privado,



Si se considera la igualdad desde la perspectiva de la carga fiscal global, las tasas universitarias pueden ser más atractivas, especialmente desde la posición del Partido Socialista, dado que habitualmente tales tasas son fiscalmente progresistas: su incidencia recae en las personas de más ingresos que obtienen títulos universitarios, más que en los no licenciados, con menos cursos



y, por tanto, conlleva una mejor gobernanza, gracias a la existencia de una función pública altamente preparada.

Los puntos débiles del sistema público generalizado son que “destrozan” la austeridad, tanto directa como indirectamente. De forma directa, los gastos extraordinarios de la creación de un sistema de enseñanza superior público realmente generalizado equivalen a un aumento de entre un 50 y un 100% en los niveles de financiación (del 1% al 1,5-2% del PIB). La sostenibilidad de ese gasto puede ser viable en Escandinavia, pero no lo ha sido en países como Irlanda, que entre 1995 y 2008 intentó seguir una estrategia pública generalizada, pero que tuvo que recortar radicalmente el gasto a partir de la crisis financiera; a menudo, la austeridad puede imponerse por sí misma a los Estados. Indirectamente, el hecho de que la ausencia de tasas universitarias haga más atractivos trabajos peor pagados como los de la administración pública aumenta potencialmente el tamaño del sector público; incluso aunque el sector público no se amplíe, una “pérdida de talentos” desde el sector privado al público podría reducir la productividad nacional total. Un último punto débil consiste en que, de forma sorprendente, el impacto distributivo global de esta política no está claro. Incluso en los países escandinavos, los licenciados situados en el margen provienen de familias relativamente acomodadas; a un nivel mínimo, un sistema de enseñanza superior público generalizado no tiene por qué ser fiscalmente progresista; de hecho, la principal expansión de la enseñanza superior en Suecia en la década de 1990 tuvo lugar con una coalición conservadora (Ansell, 2008).

El último tipo de sistema de enseñanza superior es con el que comenzaron la mayoría de los países de la OCDE en la década de 1970: un sistema de élite, que consigue austeridad e igualdad, pero que renuncia a la productividad, es decir, que renuncia al objetivo de una enseñanza superior de alta calidad y generalizada. Ningún país de la OCDE ha reducido el número de matrículas en enseñanza superior desde la década de 1970, pero en algunos el crecimiento ha sido mucho menor que en otros. En países como Bélgica, Alemania o Suiza, sólo en torno a un tercio de los jóvenes ingresa en algún momento en la enseñanza superior, apenas la mitad del nivel de los países escandinavos. Estos sistemas están financiados casi por completo de forma pública; aunque se han introducido tasas mínimas en Alemania, las mismas tienen que emplearse en servicios para los estudiantes: básicamente son “tasas para instalaciones”. Consecuentemente, si se tiene en cuenta el bajo nivel de matriculaciones, incluso aunque la enseñanza superior se financie casi por completo de forma pública, sigue siendo poco costosa en el conjunto de los países de élite: normalmente supone el 1% del PIB o menos. La austeridad se acompaña de

la igualdad entre estudiantes y entre universidades. Entre los estudiantes, la casi ausencia de tasas significa que la universidad es igualmente asequible para la mayoría de las familias. Además, aunque las universidades estén financiadas en parte de forma insuficiente, no lo están de forma desigual; en los sistemas de élite, existe una “nivelación” entre universidades, aunque puede ser una “nivelación a la baja”. La igualdad entre las universidades se refuerza por dos factores. En primer lugar, en muchos sistemas de élite, por ejemplo en Austria, las universidades tienen que aceptar a todos los estudiantes que soliciten el ingreso, lo que reduce la capacidad de las universidades para promocionarse a sí mismas como prestigiosas. En segundo lugar, en la mayoría de los sistemas de élite, los profesores son funcionarios y su sueldo y demás prestaciones se regulan mediante negociación nacional.

El hecho de que muchos sistemas de élite estén en Europa Central, la cuna del núcleo productivo europeo, no es en absoluto casual. Austria, Bélgica, Alemania y Suiza cuentan con sistemas de formación profesional muy desarrollados en enseñanza secundaria e incluyen normalmente contratos de aprendizaje. Por lo tanto, en estos países existe un camino para los alumnos menos dotados académicamente (o, de forma más cínica, para los más pobres) que promete sueldos estables y decentes sin un título universitario. Este tipo de “división profesional de alumnos por grupos” significa que, aunque los estudiantes universitarios puedan ser iguales, la admisión general de alumnos en la universidad no lo es. Los estudiantes con menos recursos normalmente son dirigidos a una edad temprana hacia la formación profesional; aunque en los sistemas de élite costearse la universidad no sea un problema, no obstante, suelen ser los jóvenes con ingresos más elevados los que asisten a la universidad. Por otra parte, aunque el sistema de enseñanza superior no sea costoso para el gobierno, por lo general es regresivo fiscalmente: las familias con menos recursos pagan impuestos para que las más ricas pueden enviar gratis a sus hijos a la universidad.

Recientemente ha habido cambios en muchos países de élite que sugieren una preocupación por los efectos negativos sobre la productividad de un sistema de enseñanza superior limitado. Alemania ha permitido la introducción de tasas universitarias mínimas que con el tiempo convertirse en fuente de financiación. Y, lo que todavía es más importante, Alemania y Austria han comenzado a incrementar la financiación pública de forma considerable, con el objetivo de desarrollar “universidades de primera clase”. Los alemanes, por ejemplo, han constituido un fondo de 2.000 millones de euros, que distribuye a las universidades la Fundación de Investigación de la Excelencia según la productividad en investigación, a la vez que también han adoptado el modelo angloamericano de títulos de licenciado y masters.

“

Sin embargo, ninguna de las (recientes) reformas modifica el sistema de enseñanza superior español en su sentido más amplio o en la dirección de un sistema público generalizado o parcialmente privado, ya que tales reformas descuidan en gran medida los problemas de financiación y matriculación

”

Hasta el momento, sin embargo, la mayoría de estas reformas han sido marginales, ya que las matriculaciones siguen siendo bajas en la mayoría de los países de Europa Central con sistemas de enseñanza superior de élite.

Así pues, ¿cuáles son las alternativas para España entre estas opciones? ¿Debe España renunciar a la austeridad (por lo menos en lo relativo a la enseñanza superior) y fijarse como objetivo un aumento del compromiso público siguiendo las líneas del modelo público generalizado? ¿O debe introducir tasas universitarias y permitir que haya diferencias entre estudiantes y universidades como el precio a pagar para tener un sistema de enseñanza superior masivo bien financiado, siguiendo las líneas del modelo parcialmente privado? ¿O debe permanecer aferrada a un sistema de élite, que supone una carga menor para los recursos públicos y evita las desigualdades de la financiación privada, pero conlleva matrículas limitadas en enseñanza superior?

Para ayudar a clarificar estos conflictos de intereses, vale la pena detenerse a analizar la economía española desde una perspectiva más amplia. La crítica más frecuente a la economía española es el bajo nivel de productividad de la mano de obra, lo que mantiene bajos los salarios, hace que las exportaciones sean relativamente caras y muestra un número estable de trabajadores en sectores que o son precarios (construcción) o son servicios con salarios bajos (turismo, comercio minorista). La reforma de la enseñanza superior podría representar un tónico adecuado para estos problemas. El sistema de enseñanza superior de élite de España limita el número de licenciados con alta cualificación que ingresan en el mercado laboral y, por tanto, refuerza el modelo de trabajadores con baja cualificación a gran escala. El paso a un sistema parcialmente privado o a uno público generalizado alteraría radicalmente la oferta de trabajadores cualificados en el mercado laboral español y, suponiendo que los empresarios adaptasen sus contratos y estrategias de producción para emplear más mano de obra licenciada, podría llevar consigo efectos beneficiosos para la economía española. En primer lugar, podría conducir a un cambio industrial hacia tecnologías y productos de mayor especialización y de mayor valor añadido. En segundo lugar, una mayor oferta de licenciados podría reducir algo la prima por cualificación, convirtiendo a los trabajadores cualificados en más baratos para los empresarios (evidentemente, este efecto podría ser contrarrestado por una creciente demanda de especialización por parte de los empresarios, si la estructura industrial cambia). A su vez, ello haría las exportaciones españolas de productos de alta especialización relativamente más baratas, con efectos positivos en la balanza comercial.

Sin embargo, como he señalado antes, no hay ningún sistema de enseñanza superior sin sacrificios. Un sistema público generalizado exige considerables aumentos en el gasto público en enseñanza superior: en España, podría suponer casi duplicarlo, pasar del 0,8% del PIB a cerca del 1,5%. Aunque a largo plazo este enfoque podría ser viable, si se tiene en cuenta el actual lastre fiscal de España no parece una solución viable a corto plazo. Además, los sistemas públicos generalizados son más fáciles de poner en práctica con una base fiscal altamente cualificada que pueda permitir un creciente nivel de impuestos y que disponga ya de estructuras industriales que absorban un aumento de matrículas. Aunque estas condiciones se daban en el caso de los países escandinavos en las pasadas dos décadas, no existen en España.

A pesar de esta advertencia, podría introducirse de forma gradual un sistema público generalizado. Una forma de hacerlo de manera bastante eficaz consistiría en imitar las tendencias recientes de la enseñanza superior de Alemania hacia una inversión pública orientada a un conjunto de “universidades de primera clase”. Aunque el modelo público generalizado acentúa por lo general la uniformidad de las instituciones de enseñanza superior, la promoción de por lo menos algunas instituciones estratégicas en una primera ronda de financiación no impide una posterior expansión de la financiación a un conjunto mayor de universidades, una vez consolidada la situación financiera nacional. Una estrategia de inversión pública para proyectos definidos podría ser relativamente poco costosa. Aunque el programa alemán ascienda a 2.000 millones de euros, una alternativa podría consistir en centrarse no directamente en una mejora costosa, sino en atraer personal docente más capacitado para aumentar la visibilidad de las universidades españolas y para impulsar la competencia en el mercado laboral docente. La estrategia sería parecida a la desarrollada en Canadá y Australia. Tomando el ejemplo de Canadá, su Programa de Cátedras de Investigación ofrece financiación federal en puestos con contratos de duración definida al profesorado con menos experiencia, con sueldos de 100.000 dólares canadienses, y al profesorado con más experiencia, con sueldos de 200.000 dólares. Es evidente que son sueldos elevados para el nivel medio canadiense y además, en ciencias, hay que añadir aportación para el laboratorio. En la actualidad, Canadá gasta tres millones de dólares en este programa para unos dos mil puestos; es esencialmente más barato que el programa alemán, pero espera atraer al profesorado de primera clase y mejorar el estatus de un gran número de universidades.

A largo plazo, el gasto en proyectos definidos de investigación podría aumentar el perfil internacional de las universidades españolas, aunque su impacto en los

“

En resumen, tanto la ruta pública generalizada como la parcialmente privada son viables para España. A largo plazo, si España quiere romper el yugo de la baja productividad, tendrá que tomarse una decisión sobre la ruta a tomar

”

estudiantes es menos evidente. En los países escandinavos, los fondos públicos extraordinarios financian no sólo instalaciones y al profesorado de investigación, sino también mejores condiciones materiales para los estudiantes: clases más reducidas, aulas modernas, servicios de bolsas de trabajo, etc. No existe ningún secreto evidente para alcanzar estos objetivos a un precio reducido: su mantenimiento es caro, porque se basan en un gasto grande por estudiante. Una forma de conseguir el objetivo de clases más reducidas y mejores instalaciones consistiría en encontrar formas de usar la enseñanza a distancia y las técnicas de *e-learning* para ofrecer online extensas clases magistrales, pero acompañadas estas de forma regular de pequeñas clases personales con profesorado, lo que reduciría la necesidad de aulas y permitiría asistir al mismo curso a más estudiantes, es decir, más estudiantes por el mismo coste fijo. También ayudaría a aumentar el número de matrículas de una forma rentable. Sin embargo, para mantener la calidad, se necesitan seminarios personales más pequeños, con profesorado, y no es evidente cómo reducir costes en este campo.

Queda como alternativa un sistema parcialmente privado. En él, un aumento de las matrículas se financiaría con elevadas tasas universitarias. Tal como ya he señalado, eso tiene repercusiones sobre la igualdad entre estudiantes y entre universidades. Con los estudiantes ya movilizados por los recortes del gasto en general, es seguro que ambos grupos muestren su oposición. Si se considera la igualdad desde la perspectiva de la carga fiscal global, las tasas universitarias pueden ser más atractivas, especialmente desde la posición del Partido Socialista, dado que habitualmente tales tasas son fiscalmente progresistas: su incidencia recae en las personas de más ingresos que obtienen títulos universitarios, más que en los no licenciados, con menos recursos. Sin embargo, puesto que normalmente los sistemas parcialmente privados añaden dinero privado a los recursos públicos existentes, en lugar de reemplazarlos, no es evidente que la carga fiscal disminuyera de forma inmediata para los no licenciados. Otro problema relacionado con la puesta en marcha de un sistema parcialmente privado es la asequibilidad de las tasas universitarias en un país con sueldos relativamente bajos y altas tasas de desempleo. Parece poco realista exigir tasas por adelantado en una época en la que el promedio de endeudamiento es ya extremadamente elevado. La alternativa, el modelo británico de devolución condicional de las tasas, es probablemente la mejor solución a este problema. Aunque ello signifique una carga inmediata sobre el rigor del sector público, ya que el gobierno tendría que pagar a las universidades las tasas por adelantado y esperar a que se las devuelvan los licenciados, resuelve de un plumazo los problemas de la sostenibilidad financiera de las universidades y de la equidad intergeneracional e intrageneracional. Si se aplicase este sistema, sería crucial

dirigir una campaña informativa a los estudiantes con orígenes relativamente más pobres, ya que un problema importante con la reforma británica ha sido la falta de comprensión por parte de los estudiantes con menos recursos de que no iban a verse agobiados por la carga de una deuda que no podrían devolver. Una segunda lección del caso británico es la importancia de acompañar el pago de las matrículas con “*bursaries*” (becas de mantenimiento) a los estudiantes con menos recursos, para que puedan permitirse permanecer en la universidad, dado que es poco probable que puedan contar para ello con el apoyo de su familia.

¿Cómo se ajustan las recientes reformas de la enseñanza superior en España a los modelos que he expuesto en esta reflexión? En 2007 y 2008, se pusieron en marcha una serie de reformas estructurales dirigidas a mejorar la calidad y a enfocar el sistema en la línea del proceso más amplio de reforma de la enseñanza superior en curso en la Unión Europea: el proceso de Bolonia. Se ha modificado las titulaciones para adaptarlas al modelo angloamericano de licenciaturas y masters, una agencia gubernamental supervisa los planes de estudio universitarios y se ha puesto en marcha la “Estrategia Universidad 2015” para promover universidades de “primera clase”. Algunas de estas reformas llegan un poco tarde –la estructura de titulaciones– y otras son bienintencionadas pero potencialmente problemáticas –la supervisión de los planes de estudios universitarios–. Sin embargo, ninguna de estas reformas modifica el sistema de enseñanza superior español en su sentido más amplio o en la dirección de un sistema público generalizado o parcialmente privado, ya que las reformas descuidan en gran medida los problemas de financiación y matriculación. Para lograr un avance significativo, sería preciso un nuevo desarrollo de las estrategias discutidas en este artículo. España podría elegir la ruta pública generalizada y establecer como objetivo “universidades de primera clase”, mediante la introducción de un esquema de financiación para las universidades amplio y competitivo, como los alemanes, o de un programa de “cátedras de investigación” más limitado, como los canadienses. También deberían plantearse formas innovadoras de utilizar las tecnologías electrónicas, para que más estudiantes puedan asistir a la universidad totalmente subvencionados, sin colapsar los recursos públicos. Una alternativa más radical consistiría en elegir la opción parcialmente privada y aumentar las tasas universitarias; hacerlo puede aliviar las cargas fiscales, pero es crucial que tales tasas se establezcan con una potente estructura de apoyo financiero a los estudiantes con menos recursos. Para mantener un acceso elevado y equitativo, serán necesarias de manera especial la devolución condicional en función de los ingresos y la concesión de becas de mantenimiento para los estudiantes con menos recursos. En resumen, tanto la ruta pública gen-

eralizada como la parcialmente privada son viables para España. A largo plazo, si España quiere romper el yugo de la baja productividad, tendrá que tomarse una decisión sobre la ruta a tomar.

Bibliografía

Ansell, Ben 2008, 'University Challenges: Explaining Institutional Change in Higher Education', *World Politics*, 50(1).

_____, 2010, *From the Ballot to the Blackboard*, Cambridge University Press, Nueva York, NY.

Ansell, Ben y Pepper Culpepper, 2011, 'Quality at the Cost of Inequality', *Times Higher Education Supplement*, 3 de febrero de 2011.

Ansell, Ben y Jane Gingrich, 2011, 'A Tale of Two Trilemmas', *Working Paper*, disponible en <http://www.polisci.umn.edu/~ansell/papers.htm>

OCDE, 2010, *Education at a Glance*, OECD Press, París.

POLÍTICA **C**OMPARADA

Motivación

Política Comparada, del Laboratorio de la Fundación Alternativas, analiza la realidad política, económica y social española desde una perspectiva comparada. El propósito de la colección es observar cómo se sitúa España en el contexto de las democracias avanzadas, aprender de la experiencia de otros países, así como propiciar un debate informado sobre cómo afrontar mejoras. En esta serie intervendrán académicos internacionales de primera línea que, con rigor y pedagogía, expondrán reflexiones útiles para todos los que se interesen por la política.

Belén Barreiro,
Directora del Laboratorio de Alternativas

Coordinador: **Pablo Beramendi**, Profesor de Ciencia Política en la Universidad de Duke (USA)
Colaboran: **Javier Ortiz y Julio Embid**
Web: **Diego Cruz**

Autor: **Ben Ansell**

Es profesor de Economía Política en la Universidad de Minnesota (EEUU), doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Harvard (EEUU) y licenciado en Historia por la Universidad de Manchester (Reino Unido)

Documentos publicados

2011/Nº 01. **Dualización, Socialdemocracia y Políticas Activas de Mercado de Trabajo.** **David Rueda.**

2011/Nº 02. **Por qué la corrupción no se castiga.** **Víctor Lapuente Giné.**