

INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

SUSANA FERNÁNDEZ ALFARO

*Escuela de Ciencias de la Administración
Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica*

SARA FERNÁNDEZ LÓPEZ

*Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad de Santiago de Compostela, España*

RESUMEN

La educación se encuentra entre los servicios públicos que demandan importantes recursos estatales para garantizar que la formación cumpla con estándares mínimos de calidad. En este sentido, el esfuerzo de los gobiernos se ha enfocado en valorar el aporte (beneficios) que la educación genera al individuo formado y a la sociedad, así como otros factores que reconocen la necesidad de la asignación de recursos por parte del Estado. Por ello, el objetivo de este trabajo ha sido analizar las razones que justifican la intervención pública en educación. Los resultados muestran que los gobiernos emplean fundamentalmente el instrumento del financiamiento para solventar las necesidades de recursos, pasando de asignar los recursos bajo un modelo burocrático a asignarlos bajo un modelo de mercado, donde el Estado opera como ente comprador de los servicios educativos que han sido elegidos por el propio individuo.

PALABRAS CLAVE: INTERVENCIÓN PÚBLICA, EDUCACIÓN, EDUCACIÓN SUPERIOR, MODELOS DE ORGANIZACIÓN.

ABSTRACT

Education is one of those public services that demand important resources from the State to guarantee minimal quality standards. Therefore, government efforts have been focused on assessing the benefits generated by education for both in-

dividuals and society among other factors that justify the investment of public resources. Reasons that justify public intervention on education are analyzed. Results show that governments basically use public financing to satisfy the need of resources, moving from a bureaucratic model of resources distribution to a market model where the government becomes a consumer of educational services that have been chosen by individuals themselves.

KEYWORDS: PUBLIC INTERVENTION, EDUCATION, HIGHER EDUCATION, MODELS OF ORGANIZATION.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, han surgido instrumentos de intervención pública que permiten al Estado gestionar los servicios públicos en general. A través de estos instrumentos, el Estado busca la forma más adecuada de proporcionar los servicios públicos a la sociedad sin necesidad de incrementar sus inversiones, considerando aquellos aspectos relacionados con la eficiencia y la equidad en el acceso a tales servicios. En el terreno de la educación, la intervención pública vendría justificada por una serie de reflexiones, tales como las externalidades que genera tanto al individuo como a la sociedad, y los fallos de mercado y los problemas de equidad existentes fundamentalmente en la educación superior.

Por ello, el objetivo fundamental de este trabajo es analizar los elementos de intervención pública que contribuyen a corregir los problemas con los que se enfrentan los sistemas superiores de educación.

El trabajo se estructura en cuatro apartados. En primer término, se describen los instrumentos con los que cuenta la administración para intervenir en la prestación de los servicios públicos en general y educativos en particular. En el apartado siguiente, se analiza las razones que justifican la intervención pública en educación y en particular en educación superior, así como las formas de intervención pública más apropiadas para corregir los problemas de eficiencia, eficacia y equidad. En el tercer apartado se describe los modelos de organización de los Sistemas de Educación Superior (SES) que surgen a partir de los cambios operados en los instrumentos de intervención pública y el peso de los agentes implicados en la toma de decisiones. Finalmente, se presenta las conclusiones y recomendaciones más importantes de este trabajo.

Las formas de intervención pública

En las últimas décadas, el nuevo papel del Estado ha girado en torno a consideraciones de eficiencia y eficacia tratando de evaluar la forma más adecuada de proporcionar los servicios públicos a la sociedad (educación, sanidad, vivienda, entre otros) sin utilizar una cantidad creciente de recursos. Además de los criterios de eficiencia y eficacia, se han tenido en cuenta otras cuestiones relativas a la equidad en el acceso a tales servicios, procurando reducir las discriminaciones que puedan surgir en su demanda y utilización.

Las políticas públicas empleadas para mejorar los niveles de eficiencia y equidad de los servicios públicos en general combinan diferentes instrumentos de intervención. En particular, destacan tres grandes estrategias de intervención (Calero & Bonal, 1999; Lemaitre, 2003):

a) *Regulación*: Establecimiento de normativas que pueden afectar tanto a instituciones públicas como privadas. La regulación debe complementarse con la autorregulación de las propias instituciones para asegurar la fi-

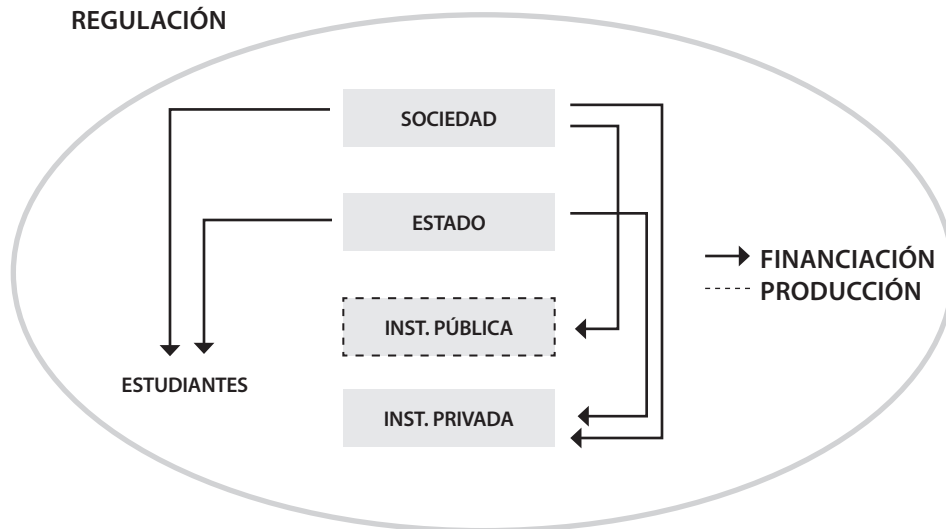
delidad de la información y la transparencia del sistema. La regulación puede ser directa o indirecta y, en muchos casos, la responsabilidad puede ser compartida por organismos públicos y privados. Así, el sector público debe garantizar su cumplimiento a través de la evaluación, la inspección y el control de dichos servicios.

b) *Financiamiento*: Canalización de recursos destinados al financiamiento de los servicios públicos, bien mediante fondos dirigidos a las instituciones tanto públicas como privadas que los ofertan (financiamiento a través de la oferta), o bien a los individuos que los consumen (financiamiento a través de la demanda). En esta estrategia de intervención se determina el porcentaje del financiamiento del servicio que asume la administración y la forma en que estos recursos son canalizados.

c) *Producción*: La intervención pública puede encargarse del proceso de producción del servicio, velando por ofrecer una oferta amplia y de calidad. La producción pública incluye, usualmente, una aportación importante de financiamiento público complementada con una posible aportación de financiamiento privado. Gajardo y Gómez (2003) afirman que, en el caso de Latinoamérica, cada vez es menos frecuente la existencia en la educación de instituciones puramente públicas o privadas, lo cual sería generalizable a las demás regiones del mundo. Muchas instituciones privadas reciben alguna forma de subsidio público y prácticamente todas las instituciones públicas (incluso las oficiales y gratuitas) reciben alguna forma de financiamiento privado a través de cuotas de ingreso, aportes voluntarios o contratos de servicios.

La Figura 1 resume los elementos a través de los cuales el sector público interviene en la educación para asegurar la calidad de los servicios públicos.

FIGURA 1
FORMAS DE INTERVENCIÓN PÚBLICA



Fuente: Elaboración propia.

La intervención pública en el terreno de la educación vendría justificada por una serie de reflexiones que se estudian en el apartado siguiente, así como las formas de intervención más apropiadas en función de la razón que impulse dicha participación.

La intervención pública en educación

Los argumentos que justifican la intervención pública en educación se centran fundamentalmente en los beneficios individuales y sociales que genera, así como en otros problemas que pueden surgir en los servicios educativos. Seguidamente, se abordan ambos temas, definiendo en primer lugar la clasificación de los bienes, cuyas diferencias permiten determinar la responsabilidad (pública y privada) en el financiamiento de este servicio. En segundo lugar, se analiza los fallos de mercado y los problemas de equidad existentes en el ámbito educativo.

La educación: ¿un bien público o privado?

Los bienes se pueden clasificar en: bienes públicos puros y bienes privados puros (Greco, 2003). Así, los bienes “públicos puros” se definen como aquellos cuyos beneficios son indivisibles, esto es, se extienden a toda la sociedad, independientemente de que los individuos deseen o no comprar el bien, y es imposible determinar cuánto beneficia a cada persona. Dentro de sus características fundamentales destacan por ser bienes indivisibles, por cuanto no se pueden dividir ni segmentar, y bienes no excluyentes, ya que todos se benefician, quieran o no, de su consumo. Algunos ejemplos de bienes públicos puros son el servicio de alumbrado, la seguridad ciudadana o la defensa nacional. Por su parte, los bienes “privados puros” son aquellos cuyo consumo beneficia a un individuo en particular y, como consecuencia, no puede ser disfrutado por otros. A diferencia de los bienes públicos puros, se trata de bienes divisibles, dado que pueden administrarse por separado a diferentes

individuos, y excluyentes, por cuanto pueden ser consumidos de forma exclusiva por quienes los adquieren. Se pueden citar algunos ejemplos de bienes privados, entre ellos una naranja o una pulsera

Las diferencias entre los bienes públicos y privados puros permiten determinar la responsabilidad (pública o privada) del servicio. Aquellos bienes cuyos beneficios afectan a todos los individuos deben ser proporcionados (producidos y/o financiados) por el sector público, que suele costearlos mediante los impuestos de los contribuyentes. Mientras, aquellos bienes cuyos beneficios recaen sobre el individuo deben ser costeados totalmente por él. Por tanto, los bienes públicos puros han de ser financiados por el sector público y los bienes privados por el propio individuo.

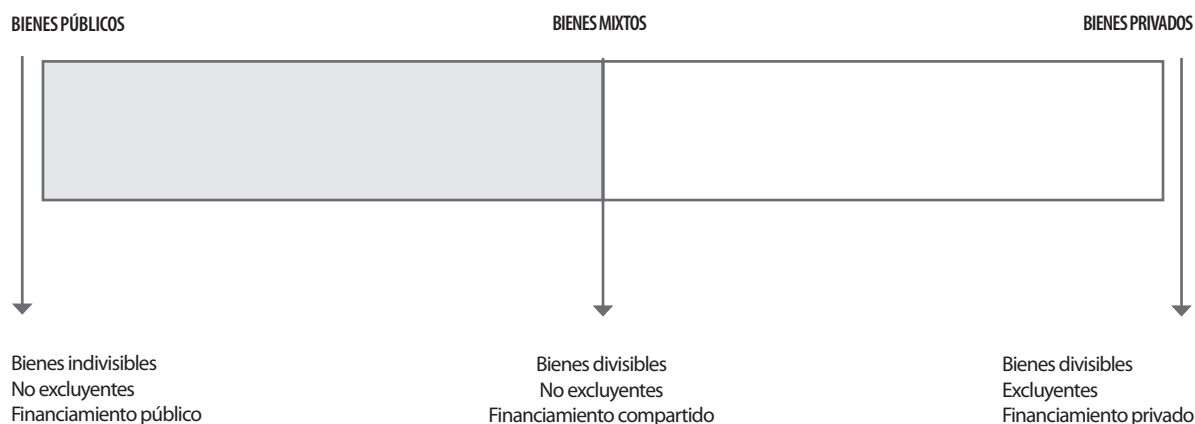
Una vez definidos los bienes públicos y privados puros, cabe preguntarse en qué categoría encaja la educación. La Figura 2 sintetiza las características de los bienes públicos, privados y mixtos,

así como la participación de los sectores en el financiamiento de la educación.

La educación comparte características de ambos tipos de bienes. Es un bien en gran medida público, dada su característica de “no excluyente”, ya que todos los individuos obtienen beneficios sociales con independencia de que se hayan formado o no. Ahora bien, a diferencia de estos y en similitud con los bienes privados puros, la educación es un bien divisible, esto es, se trata de un bien consumido por un individuo y que puede no ser disfrutado por otros.

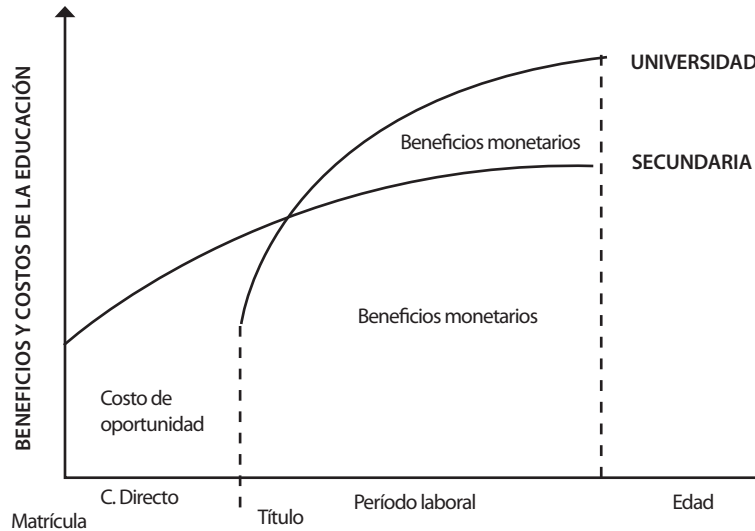
Por tanto, el hecho de generar beneficios no solo para el individuo sino también para la sociedad convierte a la educación en un bien mixto lo cual, a su vez, justificaría la conveniencia de que sus costes fuesen compartidos por el individuo, que recibe directamente los beneficios privados de la formación, y la sociedad, que indirectamente también es perceptora de tales ganancias. Estos

FIGURA 2
CARACTERÍSTICAS DE LOS BIENES EN LA EDUCACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 3
PERFIL DE INGRESOS PARA EDUCACIÓN SECUNDARIA Y SUPERIOR



Fuente: Elaboración propia a partir de Espino (2001).

beneficios son conocidos como externalidades de la educación¹.

Los beneficios de la educación

Los beneficios que genera la educación tanto al estudiante (beneficios privados) como a la sociedad (públicos) pueden ser de carácter monetario, o de carácter no monetario:

1. El diccionario de la Real Academia Española define externalidad como el "perjuicio o beneficio experimentado por un individuo o una empresa a causa de acciones ejecutadas por otras personas o entidades". En otras palabras, es la influencia que ejercen las acciones de una persona en el bienestar (externalidades positivas) o perjuicio (externalidades negativas) de otra u otras. Dado que nuestro interés es determinar los efectos de la educación sobre la mejora del individuo y de la sociedad, la investigación se centra en el estudio en las externalidades positivas.

a) Beneficios monetarios

La teoría del capital humano² entiende la educación como una inversión al considerar que el individuo está dispuesto a cubrir los costes totales de la formación a cambio de aumentar su productividad, sus oportunidades de empleo, y en consecuencia, su renta salarial futura.

Los beneficios esperados de la inversión en educación se estiman mediante la aplicación de diversos métodos. El más utilizado es el método algebraico³ (o método tradicional) que trabaja con perfiles "edad - ingresos" según niveles educativos (Figura 3).

2. La teoría del capital humano tiene sus orígenes en la década de los sesenta. Theodore Schultz (1961) fue el pionero de esta teoría, seguido de otros impulsores como Jacob Mincer (1974) y Gary S. Becker (1975).
 3. Junto con el "método de Mincer", denominado también "método de la función de ingresos de capital humano" (Salas, 2002).

Este método determina los rendimientos monetarios que obtiene el individuo calculando la Tasa Interna de Retorno (TIR) que resulta de comparar el valor actual de los costes educativos (inversión) con el valor actual de los beneficios derivados de la educación que se producirán en el futuro. De esta forma, el individuo invertirá en formación solo si los beneficios futuros (rendimientos privados) asociados con una formación adicional superan a la inversión realizada.

Por su parte, los rendimientos monetarios que obtiene la sociedad reciben el mismo tratamiento que los rendimientos privados. A este respecto, la teoría del capital humano también concluye que un mayor nivel de escolarización genera mayor productividad, redundando en un mayor crecimiento económico, una mayor recaudación de impuestos y una reducción de las prestaciones por desempleo. De igual forma, para calcular la "tasa de rendimiento social o pública" se compara el valor actual de los costes de la inversión en educación⁴ con el valor actual de los beneficios generados por los diferentes niveles educativos.

La correlación positiva entre educación e ingresos, defendida por la teoría del capital humano, ha sido una de las principales razones del crecimiento de las inversiones en educación realizadas tanto en los países desarrollados como en aquellos en vías de desarrollo, siendo la década de los sesenta el periodo de mayor crecimiento al reconocerse su capacidad para eliminar la pobreza en los países subdesarrollados y fomentar el crecimiento económico en los países en desarrollo y desarrollados (Eicher, 2000).

4. Los costos de la educación que soportan la sociedad y los individuos se dividen en: costos directos, costos indirectos y de oportunidad (Moreno, 1998).

b) *Beneficios no monetarios*

Además de los beneficios económicos que se obtienen de la inversión en educación, existen otros beneficios de carácter social. Aunque estos beneficios son difíciles de medir y cuantificar dado su carácter intangible⁵, la teoría del capital humano ya los tuvo en cuenta en sus análisis, aún cuando no los incorporó a sus cálculos de las tasas de rendimiento.

En esta línea, De Pablos (1998) indica que los beneficios económicos están más vinculados al sistema productivo (mayor productividad, flexibilidad y adaptabilidad de los trabajadores, mayor movilidad, entre otros), mientras que los beneficios sociales están más ligados a las actitudes relacionadas con los cambios de conducta, preferencias y valores de los individuos, contribuyendo finalmente a la reducción del conflicto social⁶.

Llegados a este punto, cabe preguntarse cuál debe ser la aportación de las partes implicadas (individuo y Estado o sociedad) en el sistema educativo. Para dar una respuesta coherente es importante considerar los rendimientos generados por ésta en sus distintos niveles educativos (ver Tabla 1).

5. No obstante, existen numerosos estudios empíricos que han contrastado los beneficios que conlleva la educación sobre la salud, la fecundidad, la delincuencia, y el ahorro, además del "Índice de Impacto de la educación superior sobre la gestión directiva de la sociedad", el cual permite medir la contribución de la educación superior a la conducción político-económica de la sociedad a través de una serie de variables referidas a la preparación del personal encargado de la función pública, usando para este efecto las variables obtenidas de la encuesta a ejecutivos a nivel internacional por el World Economic Forum (Escardíbul, 2002 y Brunner *et al.*, 2005).
6. La reducción de la delincuencia, mejoras en la planificación familiar, mejores hábitos de consumo y salud, mayor participación democrática, etc., son algunos de los beneficios que recibe la sociedad a través de la educación.

TABLA 1
RETORNO DE LA INVERSIÓN EN EDUCACIÓN (%)

REGIÓN	RENDIMIENTO PÚBLICO				RENDIMIENTO PRIVADO			
	Primaria	Secundaria	Educación Superior	Tendencia	Primaria	Secundaria	Educación Superior	Tendencia
África Subsahariana*	25,4	18,4	11,3	↘	37,6	24,6	27,8	↘
América Latina y el Caribe	17,4	12,9	12,3	↘	26,6	17	19,5	↘
Asia*	16,2	11,1	11	↘	20	15,8	18,2	↘
Europa, Medio Este, Norte de África	15,6	9,7	9,9	↘	13,8	13,6	18,8	↘
OCDE	8,5	9,4	8,5	↗	13,4	11,3	11,6	↘
MUNDIAL	18,9	13,1	10,8	↘	26,6	17	19	↘

* No son países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Fuente: Elaboración propia a partir de Psacharopoulos y Patrinos (2002).

El cálculo de los rendimientos económicos (públicos y privados) aporta información en cuanto al financiamiento de los diferentes niveles educativos:

- 1) En la mayoría de las regiones, a excepción de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el nivel primario aporta los mayores rendimientos públicos, rendimientos que van disminuyendo a medida que se asciende en los niveles formativos. Por lo tanto, cabría esperar que el financiamiento público apoyara en mayor medida al nivel primario y su participación en el financiamiento fuera disminuyendo paulatinamente en los niveles secundario y superior.
- 2) Los rendimientos privados también son mayores en el nivel primario descendiendo en el secundario para, posteriormente, volver a incrementar con el superior, aunque las tasas de retorno no alcanzan las cifras tan elevadas del nivel primario. No obstante, en todos los niveles, y especialmente en el nivel superior, los rendimientos privados son más altos que los públicos, de forma que es

necesaria una coparticipación del sector privado en el financiamiento de la educación, coparticipación que debería ser más elevada en el caso de la educación superior. Así, Gajardo y Gómez (2003) concluyen que a medida que aumenta el nivel de formación la tendencia del financiamiento compartido comienza a tener mayor peso, inclinándose la balanza hacia el componente privado.

Aunque hemos podido conocer los rendimientos monetarios (económicos) por nivel educativo para diversas regiones (ver Tabla 1), la consideración de los rendimientos no monetarios (sociales), difícilmente medibles, también adquiere gran relevancia. Algunos autores, como Calero y Bonal (1999), consideran que la capacidad de la educación para generar externalidades de tipo no monetario se da fundamentalmente en el nivel educativo primario y secundario, de ahí que se defienda el carácter totalmente público de la educación en tales niveles de enseñanza. Asimismo, el Banco Mundial afirma que la educación superior es menos rentable desde el punto de vista social que los niveles inferiores y, en consecuencia, sostiene que la educación superior no debería tener la consideración de

prioritaria en el gasto público en muchos países en desarrollo donde la primaria y la secundaria no han alcanzado niveles adecuados de acceso, equidad y calidad (García, 2000; Silva, 2001). No obstante, organismos como la UNESCO y algunos países miembros de la OCDE reconocen la necesidad de fondos públicos en dicho nivel dada su contribución al desarrollo económico y social (García, 2002).

A partir de los beneficios de la educación superior, es posible considerar distintas posturas sobre el financiamiento de dicho nivel. Por un lado, se debe financiar la educación superior con fondos privados procedentes de los beneficiarios directos dados los altos rendimientos individuales que genera y, por otro, debe financiarse con fondos públicos dada su contribución al desarrollo económico de los países. Así, en la actualidad, la gran mayoría de los actores involucrados en el desarrollo de la educación superior coinciden en que este nivel se ha convertido en una prioridad política para muchos países, y por tanto, se ha constituido en un tema de interés público, donde el Estado debe asegurar estándares adecuados de calidad en la entrega de este bien (Lemaitre, 2003).

Otros motivos que justifican la intervención pública en educación

Hasta el momento, los argumentos expuestos (rendimientos económicos y sociales de la educación) justifican la intervención pública a través del financiamiento, en distinto grado, de los diferentes niveles educativos. No obstante, existen otros motivos que apoyan la participación del gobierno en el sistema educativo, haciendo uso del resto de vías de intervención (la producción y la regulación). Los motivos a los que se hace referencia en este apartado son los fallos de mercado y los problemas de equidad que pueden surgir en los servicios educativos (Moreno, 1998):

- a) *Los fallos de mercado.* El concepto de "fallos de mercado" en educación se plasma en una serie de elementos que provocan la pérdida de eficiencia del sistema educativo. Estos, unidos a las aspiraciones del conjunto de la sociedad en términos de equidad, hacen necesario el diseño de políticas educativas que permitan una óptima asignación de los recursos desde el punto de vista social. A continuación, se comentan las principales deficiencias del mercado que podrían corregirse o mitigarse con la intervención pública:
 - *Información imperfecta y asimétrica.* Los estudiantes no disponen de información suficiente para tomar decisiones de la institución y/o el tipo de estudios a los que desean acceder. Esta situación se percibe con mayor claridad en los niveles inferiores de educación, donde son los padres o tutores son los responsables de las decisiones educativas.
 - *Competencia imperfecta.* Este fallo de mercado afecta fundamentalmente a la educación superior. Desde el punto de vista de la oferta, existen algunas disciplinas escasamente demandadas por el mercado laboral y que, por tanto, no son suficientemente rentables, sin embargo tienen un peso importante desde una perspectiva social⁷. Desde el punto de vista de la demanda, en la mayoría de los países funcionan programas de crédito educativo que suelen beneficiar a un número reducido de estudiantes, quedando generalmente excluidos aquellos con escasos recursos económicos que son los que más los necesitan.

7. En México, el Plan de Crédito Educativo de la Federación Mexicana de Universidades Privadas proporciona financiamiento a aquellos programas que presentan un alto valor de mercado tales como las ingenierías, administración de empresas y derecho, quedando excluidos aquellos programas que aportan un alto valor social como las ciencias artísticas y sociales (Banco Mundial, 2003).

El papel de dicha intervención pública será, por tanto, proporcionar información suficiente con respecto a las características reales de las instituciones y facilitar el financiamiento necesario para cursar titulaciones que se fundamentan en su aporte cultural, científico o social, con el fin de garantizar que la decisión que toman los estudiantes se basa en los criterios de eficiencia y eficacia.

b) *Los problemas de equidad.* La restricción en la oferta educativa radica, fundamentalmente, en la necesidad de mayores recursos para financiar las actividades de docencia e investigación. Estos recursos, en ocasiones resultan insuficientes si se pretende garantizar una mayor participación de estudiantes en la educación, particularmente en la educación superior. Existen diversas formas de entender la equidad⁸, sin embargo, dado que el interés del presente trabajo es evaluar la intervención pública en la educación, se hace referencia a aquellos conceptos de equidad más vinculados al campo de la provisión y financiamiento de este servicio: la equidad interna y la equidad externa (Greco, 2003 & Salas, 2008):

- Equidad interna. La equidad interna hace referencia a la necesidad de alcanzar una distribución justa en el acceso a los recursos educativos. Los indicadores que permiten medir el logro de dicho objetivo se resumen básicamente en el acceso de individuos de diferentes clases sociales a los diversos niveles educativos. En este sentido, la educación de los niveles inferiores no refleja los

8. Otras interpretaciones del concepto equidad son: la equidad horizontal y vertical, que están más vinculadas con la capacidad de pago de los estudiantes, y la equidad intergeneracional, que parte del supuesto de que el financiamiento de la educación en el presente no debe recaer sobre las generaciones futuras (Moreno, 1998).

mismos problemas de equidad interna mostrados en la educación superior, ya que suele tratarse de una enseñanza obligatoria y gratuita.

Si bien es cierto que en la década de los ochenta la educación superior deja de regirse por un modelo de élite para convertirse en un modelo de masas, ésta no puede ser considerada un bien libre, ya que es un servicio al que no todos los individuos tienen acceso (Neave, 1978; Eicher, 1990; Teichler, 1996). La Tasa Bruta de Escolarización (TBE) es un indicador que permite medir los niveles de equidad en la educación. De acuerdo con las estadísticas de la UNESCO para América Latina y el Caribe, en 2005 la TBE en educación primaria supera el 115%⁹, mientras que ésta representa el 100% en la educación secundaria. En el caso de la educación superior, la TBE no supera el 29%, lo que denota una gran brecha con respecto a las tasas de niveles inferiores (UNESCO, 2007).

- *Equidad externa.* La equidad externa hace referencia a la distribución futura o posterior de los beneficios educativos, de tal forma que los logros derivados de la educación favorezcan a todos por igual.

9. Es importante aclarar que, en términos generales, las tasas exceden el 100% debido a la imposibilidad de evitar que en la matrícula estén incluidos algunos alumnos cuyas edades no se encuentran dentro de los rangos correspondientes a ese nivel educativo. Este fenómeno, conocido como "coeficiente de extraedad", se manifiesta con mayor intensidad en las naciones latinoamericanas, lo que significa que particularmente la educación primaria no está funcionando con la eficiencia necesaria para que todos los niños la inicien a la edad reglamentaria y para que sean promovidos anualmente sin haber tenido que repetir ninguno de los grados que hayan cursado (Muñoz y Márquez, 2000).

La equidad interna sería la condición necesaria, mientras que la externa actuaría como condición suficiente para garantizar la igualdad de oportunidades. De hecho, este principio podría concretarse en los siguientes términos: el valor de la renta esperada por cada individuo debe depender de sus preferencias individuales y sus habilidades y nunca de su clase social, riqueza familiar, raza, sexo o cualquier otra diferencia, de tal forma que la renta de los individuos puede ser distinta pero no por condicionantes de tipo socioeconómico (Pérez y Utrilla de la Hoz 1996; De Pablos, 1998). Mientras la equidad interna puede ser alterada por la actuación autónoma del sistema educativo, la equidad externa depende de factores externos, especialmente del mercado de trabajo (Calero & Escardíbul, 2004).

Dada la dificultad de garantizar la equidad externa (igualdad en los beneficios futuros), la atención del sector público se ha centrado en la equidad interna y dentro de ésta, su esfuerzo se ha dirigido a garantizar la no-exclusión de la educación por motivos económicos. Por lo tanto, la intervención pública estaría justificada con el fin de complementar la dotación inicial de recursos de los individuos, para igualarlos en el punto de partida, garantizando así el acceso a la formación de quienes tienen mayores obstáculos sociales y económicos.

Como regla general, a partir de la educación secundaria y principalmente en la educación superior, las oportunidades educativas en todos los países tienden a concentrarse en las familias

TABLA 2
RAZONES QUE JUSTIFICAN LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA EDUCACIÓN

RAZONES		ARGUMENTOS	FORMAS DE INTERVENCIÓN
<i>Externalidades de la educación</i>		Beneficios públicos (económicos y sociales)	Financiamiento y producción
Fallos de mercado	Información imperfecta y asimétrica	Falta de información (instituciones y estudiantes) en la toma de decisiones	Regulación y producción
	Competencia imperfecta	Disciplinas escasas	Financiamiento y producción
		Limitaciones crediticias	Financiamiento y regulación
Problemas de equidad	Equidad interna	Inequidad en el acceso a la formación	Financiamiento y regulación
	Equidad externa	Inequidad en los beneficios finales de la educación	

Fuente: Elaboración propia.

que perciben los ingresos más altos¹⁰. Así pues, en el nivel superior existen problemas de acceso bastante más graves que en otros niveles educativos, lo cual justifica la intervención pública con el objeto de reducir las desigualdades.

En la Tabla 2, se definen las vías de intervención a través de las cuales el Estado actúa en la educación para garantizar que la decisión tomada por los consumidores se basa en criterios de eficiencia y eficacia.

Como se puede apreciar, de las tres formas de intervención pública el financiamiento es la más utilizada para corregir las deficiencias que pueden surgir en los sistemas educativos. Mediante el financiamiento, el Estado intenta amortiguar la falta de recursos del sistema educativo que podría provocar “una producción de externalidades inferior a la considerada óptima” para el conjunto de la sociedad. Desde esta perspectiva, la administración, antes de intervenir, ha de sopesar la importancia de los rendimientos individuales que generan los distintos niveles educativos. Asimismo, el financiamiento público ayuda a compensar los problemas derivados de la competencia imperfecta (restricciones crediticias y/o en la oferta de algunas titulaciones), así como promover la igualdad de oportunidades en términos de acceso y beneficios futuros.

Por otra parte, el Estado regula el sistema educativo (tanto de las instituciones públicas como privadas) con el fin de asegurar unos niveles mínimos de calidad en la formación ofertada, velando por que se cumplan las condiciones de

acceso, es decir, que nadie quede excluido por condicionantes de tipo socioeconómico. Otro de los aspectos que regula el Estado son las normativas de los créditos tratando de adaptarlos a las necesidades de los estudiantes y ofreciendo alternativas de financiamiento atractivas.

Finalmente, el Estado interviene en los servicios educativos mediante su producción. De las tres formas de intervención pública, ésta es la que implica un mayor grado de compromiso por parte de la administración, justificándose por la necesidad de corregir los fallos de mercado, especialmente el de competencia imperfecta, y evitar una producción sub-óptima de externalidades.

Llegados a este punto, la intervención pública se justifica tanto por razones de eficiencia, si se consideran las futuras externalidades o beneficios que genera el servicio educativo, como por razones de equidad, ya que se trata de una “necesidad preferente” cuyo consumo ha de extenderse al mayor número de ciudadanos posible, con independencia del grupo social al que pertenezca. La forma en que se articulan estos tres mecanismos de intervención pública, especialmente el de financiamiento, junto con el poder que ostentan los principales agentes implicados en el proceso educativo, determinan los modelos de organización de los SES. Al análisis de dichos modelos se destina el siguiente apartado.

La intervención pública en educación superior: modelos organizativos

El peso de los grupos implicados en la toma de decisiones y los instrumentos de intervención pública utilizados por éstos, en particular, los mecanismos de financiamiento, configuran el modelo de organización de los Sistemas de Educación Superior (SES).

En la década de los ochenta, el “Triángulo de la Coordinación” definido por Clark (1983), con-

10. Las tasas brutas de escolarización de la educación primaria y secundaria, son muy similares en los tres quintiles de ingresos, mientras que en la educación superior las diferencias son bastante grandes, pasando del 16,3% en el quintil inferior al 47,7% en el quintil superior, lo que denota que los estudiantes pertenecientes a familias con altos ingresos tienen mayores oportunidades de cursar estudios superiores (Muñoz y Márquez, 2000).

templa los grupos implicados en la coordinación de la educación superior, así como los modelos organizativos con los cuales se les relaciona. En este esquema, el Estado y las instituciones académicas han tenido un papel preponderante en la coordinación de la educación superior. Sin embargo, en los últimos años ha venido ganando terreno la coordinación por parte del mercado en un esquema de menor regulación estatal.

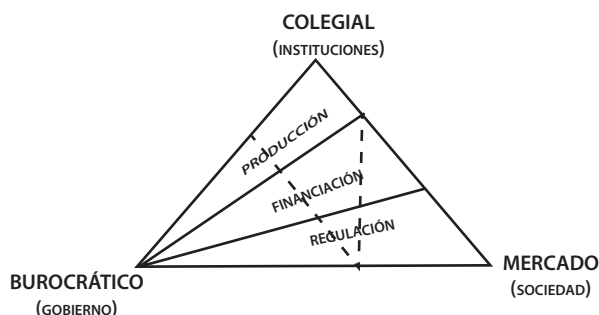
El triángulo de la coordinación

A principio de los ochenta, Clark (1983) hizo referencia a los modelos de organización de la educación superior mediante un enfoque global. Este autor afirmó que las instituciones universitarias en su toma de decisiones se pueden ver influenciadas por uno o varios grupos de poder: 1) el gobierno o administración pública, vinculada con las decisiones en materia de educación superior, 2) las instituciones académicas, haciendo referencia a los centros educativos superiores y a sus miembros y, 3) el mercado, englobando con este concepto las decisiones de los potenciales usuarios y sus familias.

El peso que cada uno ejerza para hacer valer sus intereses, en particular, aquellos que hacen referencia a los mecanismos de asignación de recursos, da origen a tres posibles modelos de organización. Para Moreno (1995), cada uno de los modelos responde a distintas prioridades: en el modelo burocrático, el principio fundamental para el Estado debe ser la equidad, mientras que en el modelo colegial las autoridades universitarias luchan por preservar su autonomía para distribuir los recursos recibidos. En cambio, el modelo de mercado busca la eficacia del sistema educativo, donde las instituciones compiten por captar el mayor número de estudiantes y, en consecuencia, contar con mayores ingresos.

En la Figura 4 se combina el tradicional triángulo de coordinación¹¹ de Clark, el cual muestra los tres vértices o componentes que lo conforman, con las tres vías de intervención pública descritas.

FIGURA 4
**TRIÁNGULO DE LA COORDINACIÓN
Y FORMAS DE INTERVENCIÓN PÚBLICA**



Fuente: Elaboración propia a partir de Clark (1983).

Como se aprecia en la Figura 4, en el modelo burocrático el gobierno coordina el sistema universitario a través de las tres vías de intervención pública. Es el responsable de controlar y gestionar los recursos de la educación superior en lo que se refiere a su asignación y distribución (financiamiento), así como de regular el sistema para que opere con niveles mínimos de calidad (regulación), generando a su vez una amplia oferta educativa que satisfaga la demanda de los estudiantes (producción).

Por el contrario, si se trata del modelo colegial, las instituciones, normalmente de carácter público, ejercerán presión por captar el mayor volumen de recursos por parte del Estado predo-

11. Moreno (1998) define el "triángulo de la coordinación" como el "triángulo de las tensiones o de los conflictos" debido a que todos los participantes del sistema velarán por imponer sus propios intereses frente a los del resto de grupos.

FIGURA 5
REINTERPRETACIÓN DE LOS MODELOS ORGANIZATIVOS DE LOS SES



Fuente: Elaboración propia a partir de Fernández (2004).

minando como forma de intervención pública la producción, seguida del financiamiento y, en último término, la regulación.

Por último, en un modelo de mercado, el papel que desempeñan los usuarios del servicio, al elegir la institución de su preferencia, determina el volumen de recursos requerido por las instituciones académicas, sean estas públicas o privadas, no siendo este carácter fundamental a la hora de definir el modelo de mercado. Por tanto, la forma de intervención pública predominante en este caso será la regulación, donde el Estado, como se verá a continuación, se centra en el establecimiento de las "reglas del juego", dejando que los agentes (instituciones y usuarios) interactúen libremente dentro del marco establecido. El financiamiento público queda relegado a

un papel secundario tratando de solventar, fundamentalmente, problemas de equidad¹².

La aparición de cuasimercados educativos

Posteriormente al Triángulo de la Coordinación, han surgido algunas propuestas que introducen cambios importantes en los elementos de intervención pública, permitiendo esquematizar de forma más sencilla los modelos de organización.

12. El hecho de que el gráfico no refleje excesivamente producción pública en el modelo de mercado no es sinónimo de que ésta no exista, sino de que la titularidad público o privada de la institución educativa no es un factor determinante en el modelo de mercado, donde, por definición, las instituciones públicas deberían competir bajo las mismas condiciones que las privadas.

Así, se ha simplificado el “triángulo de la coordinación” transformándose en un proceso continuo (continuum) (Jongbloed y Koelman, 2000; Vandenderghe, 1999) que cuenta con un modelo centralizado en uno de sus extremos, donde el gobierno interviene en los procesos universitarios asumiendo su nuevo papel de “gobierno regulador”, y con un modelo descentralizado en el otro extremo, donde el papel del mercado es fundamental mientras la administración se limita a facilitar la toma de decisiones entre los agentes involucrados (Neave y Van Vught, 1994).

En la Figura 5 se muestran los principales cambios producidos en los modelos de organización propuestos por Clark, así como las principales formas de intervención pública que predominan en los nuevos modelos organizativos.

Existen dificultades para clasificar los SES en ambos modelos, tanto en el triángulo de la coordinación como en el recientemente propuesto. Sin embargo, en este último los extremos actúan como una escala para medir el grado de “orientación al mercado”, de tal forma que, cuanto más cercano se encuentre el SES al extremo derecho, en el cual el mercado es quien tiene mayor peso en la toma de decisiones, mayor será su orientación al mercado. En caso contrario, cuanto más cercano se encuentre al extremo izquierdo (gobierno), menor será su orientación al mercado y las decisiones, por tanto, estarán en manos del gobierno. El predominio de las partes implicadas en la toma de decisiones, sea el gobierno o el mercado, determina el esquema organizativo del SES.

En este contexto, la intervención pública a través del financiamiento resulta fundamental. Para ello, es imprescindible que el Estado intervenga en el financiamiento de las Instituciones de Educación Superior (IES) proveyendo los recursos necesarios para alcanzar fundamentalmente dos objetivos: por un lado, solventar las necesidades de recursos para el desarrollo adecuado de sus funciones educativas, y por otro, promo-

ver la igualdad de oportunidades en términos de acceso.¹³

CONCLUSIONES

En las últimas décadas los gobiernos han establecido medidas para mejorar la gestión de los servicios públicos, entre los que se encuentra la educación. En general, estas estrategias han supuesto la intervención pública a través de instrumentos que consideran aspectos relacionados con: a) su regulación, estableciendo las normas generales de funcionamiento, b) su financiamiento, determinando las necesidades de recursos públicos y su distribución, y c) su provisión, diseñando políticas para ampliar una oferta que cumpla con niveles de calidad.

Ahora bien, existen diversos motivos que provocan problemas en la eficiencia y eficacia de los sistemas educativos, y en especial de los SES, entre los que se encuentran los rendimientos sociales, los fallos del mercado y los problemas de equidad, siendo necesaria la intervención pública por parte de la administración para corregir dichos aspectos. Del análisis de los tres últimos factores se extraen las principales conclusiones:

Rendimientos de la educación superior

La educación superior es considerada un bien mixto, ya que un individuo está dispuesto a asumir los costes que ésta conlleva a cambio de percibir unos beneficios futuros. Además, la formación universitaria recibida por un individuo genera también beneficios a la sociedad (externalidades). A partir de los beneficios económicos es posible establecer pautas acerca de cómo

13. Para Calero y Bonal (1999), el cuasimercado es el resultado de una emulación del mecanismo de asignación de mercado en aquellos entornos en los que se generan fallos en el terreno de la eficiencia y la equidad.

debería ser la participación del individuo y de la sociedad en el financiamiento de la educación superior, ya que unos elevados beneficios individuales implican que el individuo debe contribuir a financiar su formación, mientras que cuando los beneficios públicos son altos, será la sociedad, a través del Estado, quien deberá financiar públicamente dicha formación. Puesto que los beneficios no son exclusivos del individuo o de la sociedad, lo habitual es que ambos compartan el financiamiento de la educación superior. Ambos tipos de beneficios tienen un carácter económico o monetario, pudiendo en este caso cuantificarse a través de tasas de retorno o rentabilidad, y no monetario, siendo entonces difícilmente medibles.

Hasta aquí se ha defendido que la educación superior debe ser financiada por el individuo, dado los altos rendimientos privados que genera, y por la sociedad, a través del Estado, a fin de garantizar un nivel de producción adecuado de rendimientos sociales o externalidades.

Los fallos de mercado

Los fallos de mercado se plasman en una serie de elementos que provocan la pérdida de eficiencia del sistema educativo. Estos elementos están relacionados directamente con la falta de información educativa que obtienen los individuos (programas, planes de estudio, entre otros), y con la limitada oferta de titulaciones de carácter social y de programas de crédito que, por lo general, suelen beneficiar a los estudiantes con altos ingresos. Por ello, se reconoce la necesidad de que el Estado intervenga en la educación a través de las tres formas de intervención, con el fin de proporcionar información suficiente sobre las IES, y mejorar las condiciones en cuanto a oferta académica y créditos educativos se refiere.

Problemas de equidad

Los problemas de equidad justifican también la intervención pública en educación superior, fundamentalmente, a través de su provisión y financiamiento. En este sentido, cabe diferenciar entre equidad interna y equidad externa.

Así, la *equidad interna* persigue una distribución equitativa en el acceso de individuos de todas las clases sociales. La tasa bruta de escolarización (TBE) y el nivel de ingreso familiar constituyen indicadores que permiten medir el acceso a la educación superior; en América Latina y el Caribe, la TBE evidencia una gran brecha entre los niveles inferiores y la educación superior. Además, los resultados demuestran que la pertenencia de un individuo a un determinado quintil de ingresos no influye en la TBE de la educación primaria o secundaria, mientras que esta tasa en la educación superior muestra importantes diferencias entre quintiles, siendo los estudiantes pertenecientes a familias con altos ingresos (quintil superior) los que se benefician mayoritariamente de esta formación. Podemos decir, por tanto, que en América Latina y el Caribe las oportunidades educativas en la educación superior tienden a concentrarse en las familias que perciben los ingresos más altos, lo cual justifica la intervención pública por parte de la administración con el fin de reducir las desigualdades en el acceso.

La *equidad externa* fundamentalmente centra su atención en la distribución futura o posterior de beneficios educativos, de modo que el valor de la renta alcanzada por un individuo puede ser distinta pero no por condicionantes de tipo socioeconómico. Dada las dificultades para asegurar la equidad externa, el sector público ha centrado sus esfuerzos en garantizar la no-exclusión de la educación por motivos económicos.

Por tanto, la intervención pública en la educación superior está justificada tanto desde los argumentos de los rendimientos o externalidades y los fallos de mercado, como desde aquellos que defienden la equidad. En este sentido, la financiación resulta ser el instrumento a través del cual el Estado espera, por un lado, paliar la falta de recursos hasta el punto en que las externalidades alcancen la producción esperada, y por otro, promover la igualdad de oportunidades y favorecer a todos por igual en términos de acceso y beneficios futuros. Además, el Estado interviene en el sistema educativo mediante la regulación para garantizar no solo que la formación recibida cumple con parámetros de calidad, sino también para velar para que el acceso a los servicios educativos no se vea limitado por las condiciones socioeconómicas del estudiante. Finalmente, el Estado interviene en la producción para ampliar la oferta de los servicios educativos con el fin de responder al crecimiento de la demanda.

La articulación de los instrumentos de intervención pública, especialmente del financiamiento, y el poder de decisión de los agentes implicados en el proceso educativo determinan los modelos de organización de los SES. Así, podemos distinguir tres esquemas:

- a) *En el modelo burocrático*, el gobierno coordina el sistema universitario a través de las tres vías de intervención pública. Es el responsable de: 1) canalizar los recursos públicos a las instituciones, fundamentalmente públicas (financiación), 2) ampliar la oferta educativa para responder a la nueva demanda (producción), y 3) regular el sistema para mejorar la calidad de las instituciones tanto públicas como privadas (regulación).
- b) *En el modelo colegial*, las instituciones presionan a la administración por mayores recursos estatales, preservando su autonomía en la utilización de los fondos recibidos. En este

caso, la producción será la forma de intervención pública predominante, seguida de la financiación y, en último lugar, la regulación.

- c) *Finalmente, en el modelo de mercado*, la decisión que tomen los estudiantes sobre su formación determina la cantidad de recursos que han de recibir las instituciones, pudiendo elegir libremente entre una formación pública o una privada. Así, en éste, el principal mecanismo de intervención pública es la regulación, propiciando el libre mercado de servicios educativos entre las instituciones y los usuarios, seguido del financiamiento con el cual el Estado pretende corregir los problemas de equidad.

Los cambios operados recientemente en los SES han contribuido al abandono del modelo burocrático, en el cual el papel del Estado estaba centrado en proveer y financiar los servicios públicos, para adoptar un modelo de mercado, en el que el Estado se constituye en el comprador de unos servicios educativos que han sido elegidos libremente por el propio usuario. La adopción de este nuevo modelo ha sido definida por diversos autores como un proceso de orientación al mercado o de cuasimercados, medido en una escala que contempla dos extremos; un modelo centralizado, donde el gobierno interviene en todos los procesos universitarios, y un modelo descentralizado, donde el establecimiento de las reglas del juego queda a cargo de la administración.

Actualmente, un número importante de SES se sitúan en algún punto a medio camino entre ambos extremos, lo cual responde a los cambios que las administraciones han introducido en la gestión de las instituciones, apoyando y dejando las decisiones en manos de la sociedad.

REFERENCIAS

- Banco Mundial (2003). *Construir Sociedades de Conocimiento: Nuevos desafíos para la Educación Terciaria*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Washington D. C.
- Becker, G. (1975). *Human Capital*. Segunda edición. National Bureau of Economic Research. New York.
- Brunner, J. J. (2005). *Tendencias recientes de la educación superior a nivel internacional: Marco para la discusión sobre procesos de aseguramiento de la calidad*. Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago de Chile.
- Calero, J. & Bonal, X. (1999). *Política educativa y gasto público en educación: Aspectos teóricos y una aplicación al caso español*. Primera Edición. Ediciones Pomares - Corredor S.A., Barcelona.
- Calero, J. y Escardíbul, J. O. (2004). Educación y desigualdad económica en América Latina durante la década de 1990, en: GRAO, J. (coord.), *Actas de las XIII Jornadas de la AEDE*, Universidad del País Vasco, San Sebastián, pp. 231-244.
- Clark, B. R. (1983): *The Higher Education System: Academic Organisation in Croos National Perspective*, University of California Press, Berkeley.
- De Pablos, L. (1998). El gasto público en educación: Algunos aspectos de interés", *Documento de trabajo, no. 23*. Universidad Complutense de Madrid. Madrid.
- Eicher, J. C. (1990). The financial crisis and its consequences in european higher education. *Higher Education Policy*, 3, pp. 26-29.
- Eicher, J. C. (2000). The financing of education: an economic issue? *European Journal of Education*, 35 (1), pp. 33-44.
- Escardíbul, J. O. (2002). Efectos no monetarios de la educación: evidencia empírica. *Conferencia en el marco del curso Educación, Desarrollo Económico y Oportunidades para Todos*, Estrategias para la Cooperación Internacional, CUIIMPB, Barcelona.
- Espino, J. (2001): Dispersión salarial, capital humano y segmentación laboral en Lima. *Investigaciones Breves, nº. 13*, Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), Lima.
- Fernández, S. (2004). Vínculos entre Financiación y Organización Universitaria: Análisis comparado de la Universidad Española. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 12 (63), pp. 1-26.
- Gajardo, M. & Gómez, F. (2003). La liberalización de los servicios educativos: Tendencias y desafíos para América Latina. *BRIEF nº. 18*, Latin American Trade Network (LATN), Canadá.
- García, C. (2000). La responsabilidad de lo público y lo privado en el financiamiento de la educación superior: Contexto internacional y algunos elementos del caso venezolano. *Cuadernos del CENDES*, 17 (45), pp. 23-49.
- García, C. (2007). Acuerdo General de Comercialización de Servicios (GATS) y Educación Superior en América Latina: Algunas ideas para contribuir a la discusión, en: GANDARILLA, J. G. (coord.), *Reestructuración de la universidad y del conocimiento*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM. México, pp. 113-115.
- Greco, C. (2003). *Equidad, eficiencia y calidad: el marco para la financiación del sistema universitario*. Recuperado el 05 de octubre de 2010 de: http://rapes.unsl.edu.ar/Congresos_realizados/Congresos/III%20Encuentro/Completos/GRECO.pdf
- Jongbloed, B. & Koelman, J. (2000). *Vouchers for higher education?*, Center for Higher Education Policy Studies, University of Twente, Netherlands- CHEPS. Enschede.
- Lemaitre, M. (2003). Responsabilidades públicas y privadas en Educación Superior. *Revista Chilena en Administración Pública*, 6, pp. 169-178.
- Mincer, J. (1974): *Schooling, Experience and Earnings*. Columbia University Press. New York.
- Moreno, J. L. (1995). La organización y la financiación de la educación superior en la OCDE: Los modelos de mercado, burocrático y colegiado, en: OROVAL, E. (ed.), *Planificación, Evaluación y Financiación de Sistemas Educativos*, Editorial Civitas, Madrid, pp. 343-368.
- Moreno, J. L. (1998). *Economía de la Educación*, Primera Edición. Ediciones Pirámide S. A., Madrid.
- Muñoz, C. & Márquez, A. (2000). Indicadores del desarrollo económico de América Latina y de su impacto en los niveles de vida de la población. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 2 (29), pp. 1-20.
- Neave, G. (1978). L'´évolution général de l'´enseignement supérieur dans la période de l'´après-guerre", en: NEAVE, G. (ed.), *Nouveaux Modèles d'´Enseignement Supérieur et Égalité des Chances: Prospectives*, CECA - CEE - CEEA, Bruselas - Luxemburgo, pp. 11-18.

- Neave, G. y Van vught, F. A. (1994). *Prometeo Encadenado. Estado y Educación Superior en Europa*. Primera Edición. Editorial Gedisa, Barcelona.
- Pérez, C. & Utrilla de la Hoz, A. (1996). La incidencia redistributiva del gasto público en educación: una aproximación empírica al caso español. *Documento de Trabajo 9609*. Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Psacharopoulos, G. & Patrinos, H. A. (2002). **Returns to Investment** in Europa: A Further Update, *World Bank Policy Research Working Paper 2881*. Washington, D. C.
- Salas, M. (2002). Estimación de la rentabilidad de la inversión en educación universitaria de ciclo largo. *Estadística Española*, v. 44, nº. 149, pp. 89-112.
- Salas, M. (2008). *Economía de la Educación*. Editorial Pearson Educación S. A, Madrid.
- Silva, H. (2001). Financiamiento de la educación superior en América Latina: Especial énfasis en el financiamiento público. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, VII (2), pp. 160-192.
- Teichler, U. (1996). *Changing Patterns of Higher Education System: An Experience of Three Decades*, Jessica Kingsley Publishers, Bristol.
- Unesco (2007). Compendio Mundial de la Educación 2007: Comparación Estadística de la Educación en el Mundo, *Instituto de Estadísticas de la UNESCO - UIS*. Montreal.
- Vandenbergh, V. (1999). Combining Market and Bureaucratic Control in Education: an answer to market and bureaucratic failure? *Comparative Education*, 35 (3), pp. 271-282.

Recibido: 12-02-2010

Aceptado: 13-07-2010