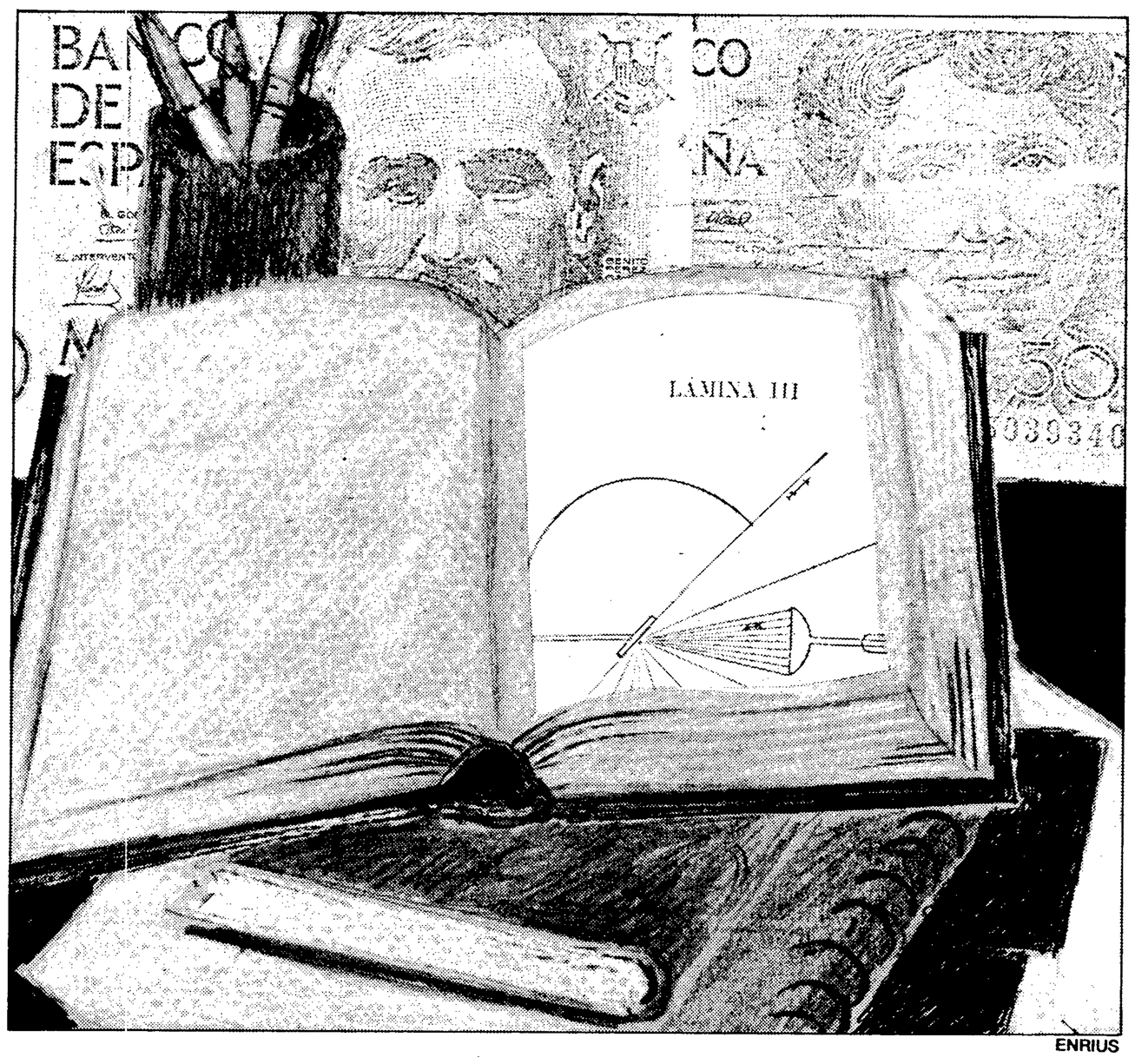
FINANCIACIÓN DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR



ENRIUS

El pago de los estudios

ANDREU MAS-COLELL

En los países de nuestra área económica, la prolongada, y sin duda justificada, preocupación por el control de la inflación está teniendo una consecuencia desafortunada: robar de su autonomía a la política de provisión de servicios públicos. Cuando la política de contención del gasto público se erige como objetivo fundamental es fácil que las tareas de mantenimiento y mejora de la calidad de aquéllos se resientan. La política presupuestaria tradicional se está demostrando incapaz de servir simultáneamente a todos los objetivos a los que se la aplica.

Los que pensamos que la provisión de estos servicios es responsabilidad fundamental del sector público no podemos sino inquietarnos por esta falta de flexibilidad y creer en la necesidad y urgencia de un esfuerzo de reflexión sobre su financiación, orientado a generar mecanismos que los aíslen, o al menos que suavicen el impacto de las perturbaciones macroeconómicas. De otra manera corremos el peligro que la dominancia (repito, que justificada) de que la política macroeconómica tenga como subproducto no buscado el aumento dramático de una provisión privada de bienes públicos de efecto distributivo regresivo.

En este artículo me concentraré en un servicio público concreto: la enseñanza superior. El espectro de servicios públicos en sentido lato es tan variado que una discusión en abstracto sería de generalidad excesiva. Más interesante es analizar con una metodología económica coherente los distintos casos concretos. Elijo la enseñanza superior como ejemplo, porque el análisis es particularmente simple y, sin duda, también por interés personal. Entiendo por enseñanza superior la que corresponde al primer y, parcialmente, el segundo ciclo del sistema universitario. Dejo aparte el tercer ciclo, que, al estar ligado a la función investigadora, presenta una problemática distinta.

¿Quién debe pagar?

Las dos tesis que se defenderán en este artículo son las siguientes:

a) La financiación de la enseñanza superior debe recaer en su fracción mayor sobre sus beneficiarios directos: los futuros licenciados.

b) Para prevenir distorsiones por causa de la extracción social del estudiante, el pago de las deudas educativas debería ser diferido hasta la obtención del título, y su incidencia anual, ligada al nivel de renta personal. El sistema podría, quizá, implementarse a través de suplementos a la liquidación del impuesto sobre la renta.

Evidentemente, sugerencias como éstas no pueden ser originales. Véase, por ejemplo, el libro de J. Le Grand *The Strategy of Equality* (Allen and Unwin, 1982), para una discusión de ideas semejantes.

Como de costumbre, el análisis de un problema económico, en nuestro caso el de la financiación de la enseñanza superior, tiene dos dimensiones: la eficiencia y la equidad. Desde el punto de vista de la eficiencia se trata de asegurar una asignación *correcta* (sin desperdicios) de los recursos económicos sociales. Desde el punto de vista de la equidad, se trata de evaluar, y en su caso corregir, las distintas actuaciones económicas, teniendo en cuenta su impacto sobre la distribución final del bienestar económico.

Los principios de la asignación eficiente de recursos requieren que el precio de un servicio, de naturaleza pública o privada, sea igual a su coste unitario (supongo, para simplificar, que la producción es a costes unitarios constantes). La excepción es si los beneficios del servicio público no son apropiados directamente por sus compradores, sino que, por así decirlo, se esparcen difusamente por toda la economía (constituyen lo que los economistas llaman una externalidad). En ese caso, el precio debe ser inferior al coste en una proporción que guarde relación con la fracción de beneficios no apropiados privadamente.

¿Cuál es la situación del servicio público *enseñanza superior?* No dispongo de estimaciones cuantitativas precisas, pero tampoco las necesitamos para el presente ejercicio teórico. Me atrevo a pensar que en una parte importante (digamos dos tercios), los beneficios de la enseñanza superior son apropiados directamente por los futuros licenciados. Si esto es así, la conclusión es clara: desde el punto de vista de la eficiencia general del sistema económico, una fracción significativa de los costes de la enseñanza superior debe imputarse a los futuros licenciados.

Bien es verdad que el argumento de eficiencia no es, en nuestro caso, decisivo. Aun si no se computara ningún coste monetario a los estudiantes, la demanda de enseñanza superior, aunque excesiva, no sería ilimitada. El estudio requiere un esfuerzo personal y no transferible. Dicho de otra forma: parte de los costes de la enseñanza superior (el esfuerzo del estudio) ya está automáticamente asignado al sujeto individual. Para apreciar este punto compárese, por ejemplo, con el problema de la provisión de algunos servicios de salud, como los odontológicos. Es bien sabido que su cubrimiento por la Seguridad Social es muy difícil, precisamente porque sin una imputación de coste que frene la demanda, ésta sería muy elevada.

Debemos estar abiertos, por tanto, a la posibilidad de que las consideraciones distributivas den la vuelta a las conclusiones derivadas de los principios de eficiencia. Pero ello no es así. Precisamente lo que hace que el análisis de la financiación de la enseñanza superior sea particularmente simple es que de la eficiencia y la equidad se siguen prescripciones que van en la misma dirección.

Eficiencia y equidad

Contrastemos, por ejemplo, las implicaciones de la gratuidad en la enseñanza primaria y en la superior. En una primera aproximación, la enseñanza primaria nos beneficia a todos por igual, mientras que su financiación recae en los ciudadanos de rentas altas en proporción superior a la de su número. La gratuidad de la enseñanza primaria es, pues, fiscalmente progresiva. No así la gratuidad de la enseñanza superior. Ésta beneficia casi exclusivamente a los futuros licenciados, que, en media y como consecuencia de la enseñanza superior misma, tendrán en el futuro rentas relativamente altas. Sin embargo, la gratuidad implica que en su financiación participan también los ciudadanos de rentas bajas. El efecto distributivo es, por tanto, regresivo.

Resumiendo: tanto desde el punto de vista de la eficiencia como del de la equidad, es recomendable que una proporción importante de los costes de la enseñanza superior sean sufragados por los futuros licenciados.

Los estudios universitarios se realizan en la juventud, cuando el nivel de renta es bajo. Pero por el hecho mismo de los estudios, la renta futura será más alta. En otras palabras: estudiar es una inversión generadora de beneficios futuros. Como con toda inversión, la lógica financiera dicta su financiación con endeudamiento corriente a pagar cuando las rentas futuras se realicen.

En un mundo ideal, la autoridad pública podría desentenderse del funcionamiento concreto del mercado de préstamos. Fijados los precios de los servicios públicos de enseñanza superior, el estudiante individual negociaría con las instituciones financieras su préstamo.

Pero el mundo real está muy lejos del ideal, y por buenas razones. Es más que probable que en la práctica, si la autoridad pública exige el pago por adelantado de los servicios de enseñanza, nos encontremos con un sesgo importante y desfavorable a los estudiantes procedentes de sectores sociales con rentas bajas. Es un problema de garantías bancarias. El estudiante procedente de familias con medios económicos constituye un riesgo económico bajo y le será fácil obtener créditos. De hecho, no habrá ni que acudir al banco. La familia misma puede conceder el préstamo o, mejor aún, una donación. En contraste, el estudiante sin riqueza familiar no tendrá otro recurso que el banco, pero al mismo no podrá ofrecer como garantía más que la expectativa incierta de rentas futuras. Poca garantía es ésta en un sistema donde muchos estudiantes no llegan a la meta final. Nótese que en algunos países con selectividad fuerte la situación es un tanto distinta. El hecho mismo de la admisión en una buena universidad tiene valor de mercado al ofrecer indicaciones seguras sobre el nivel de rentas futuras. La admisión funciona como la necesaria garantía bancaria. Lo que se impone es que el mismo sector público actúe como intermediario financiero entre los estudiantes y el sistema de crédito, de forma que garantice al estudiante la disponibilidad de fondos para los gastos de enseñanza y, al sistema de crédito, el pago de las deudas contraídas. Evidentemente, la sugerencia anterior es muy abstracta y puede tener muchas implementaciones prácticas. Presentaré con carácter tentativo una posibilidad concreta.

Deudas educativas

El estudiante individual pagaría por adelantado sólo una proporción baja de los costes de sus estudios universarios básicos. La fracción mayor de estos costes se acumularía (al tipo de interés de mercado y con ajuste inflacionario) en forma de deuda a pagar después de la obtención del título. El pago debería fraccionarse de tal manera que no representase sino una proporción pequeña de la renta. Así se minimizarían las inevitables distorsiones (incentivos a no declarar, a emigrar, a no obtener el título, etcétera).

El riesgo evidente (y con numerosos precedentes) de esta propuesta es que las deudas educativas no se paguen. Este riesgo podría contrarrestarse ligando el pago a la liquidación anual del impuesto sobre la renta. Una virtud adicional de este esquema es que los pagos anuales estarían así automáticamente proporcionados al nivel de renta. (También podría pensarse, a fin de asegurar el pago eventual de las deudas contraídas, en no postergar completamente el pago hasta la obtención del título.) No parece que esta propuesta sea informáticamente intratable. La declaración de la renta sería ligeramente más complicada para los licenciados universitarios.

Finalmente, una consideración de índole muy práctica: la propuesta anterior facilitaría la transición entre sistemas de financiación. Evidentemente, a nadie le gusta pagar. Pero un sistema de pagos diferidos, escalonados y proporcionados al nivel de renta, es muy llevadero y suavizaría así el choque financiero que para el estudiante representaría el paso al nuevo sistema de financiación.

Para terminar quisiera hacer la siguiente observación. Con la excepción de este párrafo el texto de este artículo fue escrito y circulado en agosto de 1987. Desde entonces propuestas semejantes han proliferado en ambientes eminentemente prácticos: en un proyecto de ley del gobierno australiano, en la plataforma económica de M. Dukakis, en el libro blanco británico sobre financiación de la educación superior. ¿Qué mejor prueba que éstas son ideas cuya hora ha llegado?

Andreu Mas-Colell, profesor de Economía de la universidad de Harvard, EE UU, ha sido galardonado recientemente con el Premio Rey Juan Carlos de Economía.