

LA FINANCIACIÓN DE LA UNIVERSIDAD ESPAÑOLA

Francisco Cabrillo

La crisis económica ha acentuado el problema económico de las políticas públicas, entre las que se encuentra la financiación de la universidad española. Teniendo en cuenta la existencia de diversos modelos de financiación, el profesor Francisco Cabrillo apuesta por una financiación mixta que, elevando las tasas en forma significativa y manteniendo las becas en determinados casos, introduzca también un sistema de préstamos a estudiantes y el bono universitario.

EL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN SUPERIOR

Todo Estado moderno dedica un porcentaje muy importante de su gasto a la educación de sus ciudadanos. Esto significa que, a través del sector público, se canalizan, de forma coactiva, importantes recursos hacia el sector educativo; o, en otras palabras, los ciudadanos tienen que dejar de consumir determinados bienes y servicios para que, con los fondos correspondientes, el Estado pueda ofrecer servicios educativos con carácter gratuito o a un precio inferior a su coste de producción.

¿Cuál es el argumento económico que justifica que todos los contribuyentes tengan que pagar por servicios edu-

cativos que, en muchos casos, ni ellos, ni sus familiares más próximos utilizarán, como es el caso de la educación universitaria? La causa principal hay que buscarla en el hecho de que la educación tiene algunas características que la diferencian sustancialmente de otros sectores económicos. Si en la mayoría de los bienes de mercado es el comprador el único beneficiario de su consumo, en el caso de la educación toda la sociedad obtiene, de una u otra forma, ventajas de las inversiones en formación de capital humano. Para un empresario, por ejemplo, es preferible ejercer su actividad en una sociedad de personas bien cualificadas que en otra en la que no pueda encontrar trabajadores con el nivel de formación deseado. Y para cualquier persona es más agradable convivir con personas educadas que con otras que no lo son. Por lo tanto, aunque cada persona individualmente considerada, sea la principal beneficiaria de sus inversiones en educación, estas generan, en un cierto grado, beneficios para toda la sociedad. Se trata de «beneficios externos», en el sentido de que quien realiza la inversión no se apropia de la totalidad de ellos. Y es un resultado conocido de la teoría económica que, cuando existen beneficios externos, los bienes que los generan —la educación, en nuestro caso— son producidos en cantidad inferior a la óptima desde el punto de vista social. La solución de este problema es que la sociedad que, en su conjunto, se beneficia de las inversiones en educación, contribuya a su financiación mediante subsidios que permitan que aquella se ofrezca a precios por debajo de su coste.

Una matización relevante hay que hacer, sin embargo, con respecto a la aplicación de este argumento a la política educativa. Si todo gasto en educación da origen a

beneficios externos, la importancia relativa de estos no es la misma en todos los niveles educativos. Con mayor precisión, cuanto más bajo es el nivel de educación, mayor es la ratio beneficio público/beneficio privado de cada euro invertido. Y, por tanto, la financiación pública debería ser relativamente más importante en la enseñanza primaria y secundaria que en la enseñanza universitaria. Y esto es así en la realidad, ya que la primera se ofrece por el Estado de forma totalmente gratuita, mientras que en la segunda se cobran unas pequeñas tasas.

Al llegar a este punto, conviene recordar que financiación pública de la enseñanza universitaria no es lo mismo que enseñanza pública. De acuerdo con lo apuntado más arriba, el fundamento económico de la financiación pública es el mismo para el caso de un sistema basado en centros públicos que para otro en el que convivan los centros públicos con los privados. La opción por un sistema u otro puede basarse en criterios muy diversos (preferencia por la educación estatal o privada, prioridad de determinadas ideas sociales o religiosas, eficiencia relativa de unos y otros centros, etc.) pero no afecta a la racionalidad económica de que un determinado porcentaje mayor o menor del gasto público se dedique a financiar los estudios de los universitarios.

MODELOS DE FINANCIACIÓN

Dos son, básicamente, las formas mediante las que el Estado financia, en nuestro país, la educación superior. La primera consiste en el suministro de servicios educativos por parte de la administración pública a precios muy inferiores al coste del servicio. La segunda consiste en ayudas

monetarias a los estudiantes, que pueden adoptar la forma de becas o préstamos. Estos métodos de financiación no son incompatibles entre sí; por el contrario, lo normal es que se apliquen de manera simultánea. En España, actualmente, la financiación pública de la educación se basa en la existencia de unas tasas universitarias muy inferiores al coste y en un sistema de becas basado en el doble criterio del nivel económico del solicitante y su rendimiento académico. Caben serias dudas, sin embargo, con respecto a la eficiencia del modelo y a su viabilidad futura.

La financiación de un servicio público mediante una tasa se basa en el principio del beneficio —paga quien hace uso del servicio— y se aproxima, por tanto, al modelo de mercado más que la financiación mediante impuestos. El problema surge cuando se diseña un sistema de tasas de naturaleza tal que solo una pequeña parte del coste es financiado mediante este tipo de ingresos y el resto debe cubrirse por vía impositiva. En España las tasas —con variaciones entre las distintas carreras— financian hoy menos del 20% de los costes de la enseñanza universitaria. No es este modelo exclusivo, desde luego, de nuestro país. Por el contrario, es el habitual en la Europa continental, en algunos de cuyos países las tasas son aún más reducidas que en España. Desde el punto de vista económico, la financiación mediante tasas subvencionadas en un grado tan alto tiene, sin embargo, muy poco sentido. Si anteriormente se justificó el gasto público en educación a partir de un modelo de efectos externos, de acuerdo con el cual la no existencia de financiación pública daría origen a un volumen de educación universitaria inferior al óptimo, unas

tasas subvencionadas a más del 80% producirán un exceso de demanda de los servicios de educación superior y un elevadísimo gasto público cuya lógica es muy discutible en muchos casos. Es cierto que, por la existencia de beneficios públicos, las tasas no tendrían que llegar al 100% del coste del servicio ofrecido. Pero, dado que, en la educación superior, la razón beneficio público/beneficio privado es relativamente baja, se debería tender a que las tasas cubrieran la mayor parte del coste de la enseñanza universitaria. Una subida de tasas es, por tanto, una condición básica para introducir unos mínimos criterios de racionalidad en la financiación de la universidad española. Y, en este sentido, la reforma que el gobierno británico realizó hace algunos años, consistente en elevar las tasas universitarias hasta en un trescientos por ciento, a partir de cifras bastante más elevadas que las españolas, debería servir, cuanto menos, de tema de reflexión en el resto de Europa.

El problema de una deficiente asignación de recursos como consecuencia de tasas muy inferiores a los costes no es sino un caso concreto de un problema económico más general: la ineficiencia de los programas basados en la reducción del precio de un bien o servicio frente a los programas basados en la subvención directa a los consumidores o usuarios del servicio. Y esta distorsión se agrava, en nuestro caso por el hecho de que, en la educación superior puede existir una oferta educativa amplia, variada y competitiva. En tal situación, la ayuda directa al estudiante no distorsiona la elección del centro educativo; distorsión que sí se produce, en cambio, si la subvención se realiza mediante la reducción de las tarifas que se cobran en los centros públicos.

Conviene señalar, por fin, que tasas tan bajas como las hoy existentes no pueden justificarse tampoco con argumentos de equidad e igualdad de oportunidades. La razón es clara. Las tasas bajas ni son equitativas ni fomentan la igualdad de oportunidades simplemente porque suponen una subvención por igual a todos los usuarios independientemente de cuál sea su nivel económico.

Las ayudas públicas a la educación superior deberían, por tanto, incidir más en las ayudas directas al estudiante universitario que en las tasas subvencionadas de los centros públicos. Una posible solución a este problema consistiría en ofrecer directamente a los estudiantes buena parte de los fondos que se utilizan hoy para reducir las tasas que se pagan en las universidades públicas. Con el sistema actual es la universidad pública la que recibe los fondos suministrados por la administración y con ellos ofrece sus servicios educativos. Una alternativa consistiría en que la administración dedicara tales fondos a los estudiantes, quienes podrían utilizarlos en la universidad pública o privada que consideraran conveniente. En pocas palabras, se trataría de aplicar a la enseñanza superior un modelo similar a los proyectos de bono escolar que se han propuesto en numerosas ocasiones para la educación no universitaria.

Otra fórmula de financiación de la enseñanza universitaria es el desarrollo de un programa de préstamos a los estudiantes. Dado el rechazo que este tipo de programas con frecuencia despierta, conviene señalar las ventajas que un sistema de préstamos tendría en el marco del actual sistema universitario español. El beneficio al que suele hacerse referencia con más frecuencia es la reducción del gasto

público que se conseguiría con una sustitución parcial de becas por préstamos. O, alternativamente, al mayor volumen de recursos que se liberarían para otras actividades en el campo de la educación si se consiguiera que los estudiantes devolvieran parte de los recursos recibidos del Estado una vez integrados en el mercado de trabajo. Pese a lo indudable de esta ventaja, no parece que sea, sin embargo, el principal beneficio económico de un sistema de préstamos. Aunque los fondos públicos destinados a la educación superior son, por definición, limitados, su cuantía depende siempre de una decisión política y de la valoración que se haga del coste de oportunidad de la financiación pública de la educación universitaria; es decir, del valor que se atribuye a los bienes y servicios a los que hay que renunciar para invertir en educación.

Las principales ventajas de este modelo deben buscarse, en cambio, en el campo de la asignación de recursos. Por una parte, el sistema permite una identificación más precisa entre los beneficios privados obtenidos por los estudiantes y la financiación de su educación. El sistema de préstamos se basa en la idea, antes apuntada, de que la educación universitaria genera beneficios privados para el estudiante que suelen manifestarse, entre otras cosas, en mayores ingresos en el mercado. La financiación privada de tales inversiones es —con las matizaciones de los efectos externos positivos antes realizadas— rentable. El problema no radica, por tanto, en la falta de rentabilidad privada, sino en la dificultad de conseguir financiación en el mercado para una inversión de cuyo resultado el prestatario puede ofrecer pocas garantías. Y es precisamente en

este punto en el que el Estado tiene un papel importante que desempeñar.

De lo anterior se deriva un segundo argumento de eficiencia, consistente en el mayor aprovechamiento que hay que esperar por parte del alumno. El estudiante, con este sistema de financiación, es consciente de que su formación universitaria supone una inversión por la que tendrá que pagar en el futuro, por lo que serán mayores los incentivos para aprovechar los servicios educativos que se le ofrecen. Esta ventaja resulta especialmente interesante en la educación universitaria española de nuestros días, una de cuyas características más llamativas es precisamente el bajo rendimiento académico de los alumnos, que prolongan sus estudios durante muchos años y elevan así el coste que debe sufragar el sector público. Si el alumno obtuviera una financiación para sus estudios, que, al mismo tiempo, le obligara a tener en cuenta que debe reembolsar buena parte de los gastos realizados, sus incentivos para un rendimiento más elevado en sus estudios serían mucho mayores.

Por todo ello, el modelo de financiación de la enseñanza universitaria que aquí se sugiere es un modelo mixto, caracterizado por el mantenimiento de los dos instrumentos actuales, tasas y becas, la extensión del sistema de préstamos y la introducción de una nueva figura: el bono universitario. Esto implicaría cambios profundos en el modelo actualmente vigente. Las tasas universitarias deberían subir sustancialmente, y la subvención —en forma de bono— debería poder aplicarse tanto a los centros públicos como a los privados. Se reduciría el gasto en becas, que deberían limitarse a los casos de los estudiantes más necesitados, y

se pondría en marcha un amplio programa de préstamos subvencionados y garantizados por el Estado, que recuperaría sus inversiones mediante pagos en el impuesto sobre la renta de quienes disfrutaron de dichos préstamos.

LA FINANCIACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

La financiación pública de la enseñanza superior tiene también otros efectos al margen de la función docente y de formación del capital humano de los estudiantes. En las universidades, además de enseñar unas determinadas ciencias o técnicas, se realizan actividades de investigación, que pueden tener efectos positivos importantes para el desarrollo económico de un país. Poca duda cabe hoy con respecto a la relación positiva que existe entre el gasto en investigación y la capacidad industrial y el crecimiento económico de un determinado país. Por ello cabe hablar también de efectos externos positivos en lo que se refiere al gasto en investigación que realizan las universidades.

Hay que señalar que, para el estudiante, estas actividades de investigación tienen un interés limitado. Solo le afectarán en cuanto signifiquen un mejor nivel de su profesorado o le ayuden directamente en los casos en los que el propio estudiante intente seguir una carrera docente o investigadora. Pero lo que la mayoría de los estudiantes busca no es un centro creador de ciencia, sino una universidad en la que la instrucción tenga el mejor nivel posible y de la que salga preparado para conseguir un empleo bien remunerado. Dado que en este artículo se defiende que los estudiantes financien el coste de sus estudios universitarios en un grado mucho mayor que en la actualidad, debido a que van a obtener

de ellos un sustancial beneficio privado, no tendría sentido pretender que el gasto en investigación deba ser financiado por las tasas universitarias. Por el contrario, y debido a los efectos externos positivos antes señalados, cabe defender aquí una financiación diferente, en la que el sector público y el sector privado deberían colaborar estrechamente.

A este respecto convendría distinguir entre los diversos tipos de investigación que llevan a cabo las universidades. Por simplificar el problema, es posible distinguir entre investigación básica y aplicada. Y, a partir de aquí, es posible aplicar el mismo criterio de la ratio beneficio público/beneficio privado ya utilizado en el análisis de la financiación pública de los diferentes niveles de educación. Dado que dicha ratio es superior en el caso de la investigación básica, la inversión pública debería incidir fundamentalmente en este tipo de investigación. Como la investigación básica difícilmente ofrece rentabilidad directa a corto plazo al sector privado, la financiación privada, en este caso, debería realizarse mediante el mecenazgo de fundaciones o empresas; para lo cual resultaría muy conveniente una reforma de la legislación sobre mecenazgo hoy vigente. En lo que a la investigación aplicada respecta, el beneficio que de ella pueden obtener las empresas permite el desarrollo de un sistema de contratos entre estas y los departamentos universitarios en cada sector productivo.

UNA REFLEXIÓN FINAL DESDE LA TEORÍA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA

¿Tienen propuestas de esta naturaleza posibilidades reales de ser aplicadas hoy en España? En el campo de las polí-

ticas públicas, la eficiencia de una posible reforma no es, ciertamente, el único factor determinante de su éxito o fracaso. Si algún gobierno intentara llevar a cabo en España los cambios sugeridos en este trabajo, encontraría, ciertamente, una fuerte oposición en numerosos ámbitos de la sociedad española. Y uno de los principales sería el de los órganos de gestión de las propias universidades públicas. Con el actual modelo, los responsables de estos órganos no tienen, ciertamente, interés alguno en cambiar las cosas. Creo, por tanto, que la reforma del modelo de financiación exige introducir también cambios sustanciales en el gobierno de los centros de enseñanza superior. Si en vez de tener rectores que, a menudo, se comportan como políticos y tienen que pactar con sus electores para mantenerse en el cargo, tuviéramos presidentes profesionales —similares a los de las universidades norteamericanas— que respondieran de su gestión económica ante quienes representan a los financiadores —las comunidades autónomas, en nuestro caso— las cosas podrían ser muy diferentes, y la reforma de la financiación se podría llevar a cabo en un marco institucional más adecuado. ■