

UNA REVISION DE METODOS DE FINANCIACION EDUCATIVA A NIVEL SUPERIOR

Francisco J. LOPEZ LUBIAN *

1. INTRODUCCION

El estudio del individuo desde una perspectiva económica debe llevarse a cabo bajo un doble enfoque, toda vez que puede ser considerado al mismo tiempo consumidor y productor de bienes y servicios. Analizar el hombre bajo la perspectiva del segundo enfoque conlleva necesariamente la posibilidad de disponer de un aparato teórico que pueda medir y cuantificar toda su capacidad productiva. El desarrollo del concepto de capital humano y su posterior aplicación, a través de la inversión para la formación del mismo, en actividades tales como la educación, la formación profesional, la salud y los movimientos migratorios, trata de hacer frente a esta necesidad teórica dentro del análisis económico.

Siguiendo a Thurow (1) podemos definir el concepto de capital humano como el conjunto de destrezas, talento y conocimientos que posee un individuo y que pueden ser productivos, siendo necesaria su cuantificación en términos del valor —precio multiplicado por cantidad— de los bienes y servicios producidos. Una idea básica en lo que se refiere a la aplicación económica del concepto capital humano se centra en que los individuos pueden invertir en ellos mismos por diversos medios, haciendo dejación de un consumo y disfrute presente para conseguir rendimientos futuros, tanto de tipo pecuniario como no pecuniarios. Consiguientemente, la gente puede gastar en el cuidado de su salud, en adquirir un mayor nivel educativo, en formarse profesionalmente para ser capaz de desarrollar un trabajo que tenga una remuneración lo mayor posible, en llevar a cabo movimientos migratorios para poder disfrutar de mejores oportunidades de empleo o en conseguir una mejor información acerca del mercado de trabajo sin necesidad de cambiar de residencia. Todas estas posibilidades de acción dan lugar a las diversas formalizaciones de que puede ser objeto el capital humano, originando construcciones teóricas como son la economía de la salud, la economía de la educación, tanto a nivel escolar y universitario como profesional, la economía de las migraciones y la economía de la pobreza.

Resulta evidente que el intento de llevar a cabo una revisión de los principales aportaciones teóricas que se han desarrollado en los últimos años sobre cada uno de estos campos de estudio, es una labor que sale fuera de nuestro objetivo en este artículo y que, de por sí, tendría la suficiente enjundia como para ser merecedor de un trabajo de investigación particular. Por tanto, aquí nos centraremos en el campo de la economía de la educación y, más concretamente,

* Universidad Autónoma de Madrid.

(1) THUROW, LESTER C., «Investment in Human Capital». Wadsworth Publishing Company, Inc. Belmont, California, 1970, p. 1.

en una serie de trabajos que abordan el problema de la financiación de las instituciones educativas a nivel universitario (2).

2. FUNDAMENTACION TEORICA DEL PROBLEMA

Las necesidades de financiación que conllevan las instituciones educativas corren parejas al incremento de los costes en la enseñanza, de tal manera que el aumento ininterrumpido de los gastos nacionales en educación a todos los niveles ha desarrollado una abundante literatura que trata de hacer frente a cuestiones tales como los diversos métodos de obtención de recursos, la cuantía de los mismos y el papel que debe jugar el Gobierno en este punto.

Esta realidad del incremento gradual de los costes que suponen la pervivencia de las instituciones educativas, patente en sistemas tan diversos, fue analizada y fundamentada teóricamente por Baumol en un artículo publicado en 1967 por la *American Economic Review* (3). Baumol estableció un modelo en base a cuatro supuestos de partida. El primero, y fundamental, suponía la división de las actividades económicas en dos tipos: las tecnológicamente progresivas, en las que las innovaciones, la acumulación del capital y las economías de escala incrementaban el output; y las que por su propia naturaleza permitían tan solo incrementos esporádicos de su productividad. Una fuente de diferenciación básica entre estos dos sectores en que quedaba dividida la economía según el esquema baumoliano lo constituía el papel que jugaba en cada uno de ellos el trabajo. En el sector «progresivo», el trabajo intervenía en las actividades económicas como un instrumento, mientras que en el otro sector el trabajo era considerado como un fin en sí mismo: un ejemplo claro de una actividad económica de este tipo era la enseñanza. Además del supuesto de separabilidad de actividades en dos categorías básicas, se fundamentó en otros auxiliares como eran el que todos los gastos distintos a los costes del trabajo podían ser ignorados, que los salarios en los dos sectores variaban conjuntamente y que los salarios monetarios en el sector «progresivo» se incrementarían tan rápidamente como el output por hombre y hora.

Fijado así el modelo, del desarrollo matemático del mismo con base a sus premisas llegó a cuatro proposiciones esenciales (4).

- a) El coste unitario del output en el sector no progresivo se incrementará sin límite, mientras que el del otro sector permanecería constante.
- b) En el modelo hay una tendencia en el output del sector no progresivo a que su demanda sea altamente inelástica, llegando incluso en último extremo a ser cero.

(2) Para una profunda revisión de la literatura sobre economía de la salud, consultar KLARMAN, H. E. (a), COOPER, M. H., y CULYER, A. (b). En lo que se refiere a las migraciones, ver GREENWOOD, M. (c). El artículo pionero sobre información fue el de STIGLER, en el suplemento del *Journal of Political Economy*, de octubre de 1962 (d). Una revisión de este tema fue elaborada por EDMUND PHELPS y otros (e) y por DAVID WHIPPLE (f). Finalmente, una selección de los principales estudios empíricos que relacionan el capital humano con la distribución personal de la renta fue elaborada por SHERWIN ROSEN (g).

(3) BAUMOL, WILLIAM, J., «Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis». *American Economic Review*. June, 1967. págs. 415-26.

(4) Para su demostración véase la página 418 del artículo citado.

- c) Si la razón de los outputs de los dos sectores permanecen constantes, una cantidad cada vez mayor de fuerza de trabajo será transferida al sector no progresivo, tendiendo a cero la cantidad de trabajo en el otro sector.
- d) Todo intento de lograr un crecimiento equilibrado en un mundo con productividad desequilibrada conduce a una tasa de crecimiento declinante en relación con la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo. En concreto, si la productividad de un sector y la fuerza de trabajo total permanecían constantes, la tasa de crecimiento de la economía tendería asintóticamente a cero.

De lo expuesto se deducía que si uno de los sectores mantenía constante la productividad mientras que los salarios se incrementaban en todos los niveles, era claro que los costes del sector no progresivo aumentarían de manera inevitable, produciéndose un crecimiento acumulativo y sin límites. La educación superior, concluía Baumol, era un sector de estas características. En efecto, la demanda de educación superior parece ser relativamente elástica ante variaciones de la renta y bastante inelástica ante variaciones del precio: aún cuando los precios de las matrículas se incrementaran considerablemente, como quiera que el poseer un título superior es ya en muchos casos una condición imprescindible para poder acceder a una serie de atractivos empleos, mucha gente está dispuesta a pagar las cantidades que sean necesarias para poder ser admitido en la Universidad. Como consecuencia, la educación superior ha ido absorbiendo una cantidad de renta per cápita cada vez mayor. Si a esto añadimos la constancia relativa en la productividad que supone la enseñanza impartida en los centros universitarios, se tienen todos los elementos para poder afirmar que el continuo incremento de los costes en este sector no es un fenómeno temporal, resultado de un proceso inflacionista. Aún más, como quiera que la productividad en el resto de la economía continúa incrementándose sin cesar, los costes de las instituciones educativas se incrementarán correlativamente.

Naturalmente, un artículo de tanta relevancia como el de Baumol fue ampliamente estudiado y criticado, originándose una gran controversia sobre el alcance y significatividad del modelo en él expuesto. Por ejemplo, Carolyn Shaw Bell (5) centró su comentario sobre el artículo en la idea baumoliana de que el crecimiento actual de la productividad en una actividad dada es una manifestación de la estructura tecnológica de la misma, que determina con bastante exactitud si la productividad del trabajo crecerá lenta o rápidamente. Shaw señaló que el lento crecimiento en las actividades a que se refiere Baumol son reflejo no tanto de su estructura tecnológica de producción cuanto de la naturaleza de su consumo, lo que ha sido olvidado a la hora de medir su output. Consecuentemente, el índice input-output utilizado para medir la productividad de las industrias de bienes no es aplicable para las industrias de servicios. En efecto, la característica esencial de los servicios a que se refiere Baumol, como la educación, es que hay una íntima relación entre su producción y su consumo, con lo que apenas hay separación entre el output y el consumo. Por lo tanto, si la productividad es medida de manera convencional utilizando un índice de input

(5) SHAW BELL, C., «Macroeconomic of Unbalanced Growth: Comment». *American Economic Review*. Oct., 1968. págs. 877-84.

(trabajo)/output, y el output se define en términos de trabajo, evidentemente es imposible cualquier crecimiento en la productividad ya que el índice input/output así calculado es inevitablemente uno o muy próximo a uno. Shaw, por tanto, concluyó que no es la estructura tecnológica de la actividad la que determina la productividad de la misma, sino más bien la unidad de medida que ha sido elegida, teniendo en cuenta la especial naturaleza del consumo en estos servicios estudiados por Baumol. Si fuera posible cuantificar la satisfacción del consumidor se podría medir el output de los bienes y servicios en términos comparables, con lo que la productividad, definida como un índice de input (trabajo)/utilidad, podría ser comparada entre los diversos sectores e industrias de la economía.

Linch y Redman (6), partiendo de la conclusión de que el incremento de los costes genera una tendencia en el output del sector no progresivo cuya demanda se hace altamente inelástica, llegando incluso a anularse, señalaron que Baumol sobreestimó el hecho de que la renta real, al igual que los precios de los bienes no progresivos, se incrementa, con lo que la elasticidad-precio no es una condición suficiente para que la demanda de ciertos bienes no progresivos se anule. Sólo se anulará en aquéllos en los que el valor absoluto de la elasticidad-precio de la demanda sea menor que el valor absoluto de la elasticidad-renta, o lo que es igual, que tengan un efecto renta negativo. Comentarios semejantes fueron llevados a cabo por Worcester, Jr (7) y Birch y Cramer (8). El primero estudió la influencia de las externalidades en el planteamiento baumoliano, mientras que los segundos elaboraron un modelo alternativo en el que los costes del sector no productivo permanecían constantes e incluso disminuían, bajo el supuesto de difusión de los salarios cuando se acepta una restricción razonable de la demanda*.

3. ESTUDIOS SOBRE EL TEMA DE LA FINANCIACION EDUCATIVA

Establecida así la necesidad de obtener recursos financieros que no solo posibiliten la elaboración de un crecimiento y una planificación educativa, sino también que hagan posible incluso la propia pervivencia del sistema, podemos pasar a considerar una serie de trabajos que han tratado de dar cumplida respuesta a esta cuestión.

En 1945, Friedman y Kuznets (9) presentaron un nuevo planteamiento para la financiación de la educación profesional que diez años más tarde Friedman hizo extensivo a la educación superior en general (10). El planteamiento, en esencia, postulaba que los individuos utilizaran partes de su futura corriente de renta al objeto de financiar en el presente la inversión en ellos mismos que supone la adquisición de conocimientos a nivel profesional o superior. Para ello intro-

(6) LYNCH, L. K., y REDMAN, E. L., «Macroeconomics of Unbalanced Growth: Comment». *Ibidem*, págs. 884-6.

(7) WORCESTER Jr, DEAN, A., «Macroeconomics of Unbalanced Growth: Comment». *Ibidem*, págs. 887-93.

(8) BIRCH, J. W., y CRAMER, C. A., «Macroeconomics of Unbalanced Growth: Comment». *Ibidem*, págs. 894-6.

* En las páginas 894 y 895 del artículo se expone y desarrolla el modelo a que nos referimos.

(9) FRIEDMAN, M., and KUZNETS, S., «Income from Individual Professional Practice». New York: National Bureau of Economic Research, 1945.

(10) FRIEDMAN, M., «The Role of Government in Public Education». In «Economics and the Public Interest, editado por R. A. Solo.

dujeron el concepto de préstamos sobre contingentes de renta, cuyos elementos esenciales eran:

- 1) Rectificación de las imperfecciones del mercado de capitales en el mercado de inversiones en capital humano, debido a las peculiaridades de esta forma de capital y a los obstáculos legales e institucionales que previenen que sea tratada como un préstamo.
- 2) Corrección de las imperfecciones en el mercado de riesgos, previendo que los riesgos que conllevan las inversiones en capital humano sean reducidos por medio de la equidad financiera y la selección y/o sean transferidos del prestatario y prestamista a una serie de obligaciones con terceros, que se traducen en un precio, de la misma manera que las compañías de seguros transfieren los riesgos que suponen los accidentes motivados por causas tales como el fuego o incluso la pérdida de la propia vida, en una cantidad concreta.

Estos dos elementos son distintos y separables, no sólo entre ellos sino también de los beneficios de un subsidio a la educación superior, con lo que el concepto «contingente de renta» a menudo se ha utilizado en estudios y programas sobre financiación de educación a nivel superior. Así, por ejemplo, en el «Yale Tuition Postponement Option» (Plan Yale), programa que viene siendo utilizado desde el curso académico 1971/72 (11).

Nerlove (12) ha criticado recientemente el empleo de este medio de financiación, señalando que las consecuencias de estos programas y su viabilidad financiera en la ausencia de subsidios depende fundamentalmente de una serie de aspectos empíricos relacionados con la conducta de los beneficiarios presentes y futuros que son, hasta el momento, poco conocidos. En este sentido, apunta Nerlove, la demanda del «seguro» que supone la utilización de un plan de préstamos sobre contingentes de renta depende no sólo de la distribución de los futuros beneficios sobre la renta de los potenciales participantes, sino también del efecto de los términos del plan sobre la distribución de aquéllos miembros potenciales que se unirán y de aquéllos que no lo harán.

En 1953, Seymour E. Harris (13), estudiando la realidad del déficit existente en muchas instituciones de educación superior norteamericanas en el período de la postguerra, estableció como causas de estas dificultades financieras la inflación, la participación excesiva de la enseñanza en los costes totales y el pago de los miembros facultativos. En efecto, Harris señaló que los precios pagados por las instituciones de educación superior se incrementaron durante el período 1940-50 en un 76,2 por 100, es decir, casi un 4 por 100 más que el incremento del índice de precios al consumo. En respuesta a esta inflación, los pagos de los estudiantes no se incrementaron en igual proporción, y hay que tener muy en cuenta que esa es la fuente de ingresos más importante para las instituciones privadas y la segunda más importante para las públicas, en el caso

(11) Para una descripción detallada del mismo, véase JOHNSTONE, D. BRUCE, con la colaboración de DRESCH, S. P., «New Patterns for College Lending: Income-contingent Loans». Ford Foundation Report. New York: Columbia University Press, 1972.

(12) NERLOVE, MARC, «Some Problems in the Use of Income-contingent Loans for the Finance of Higher Education». *Journal of Political Economy*. Vol. 83, núm. 1. Feb., 1975, págs. 157-83.

(13) HARRIS, SEYMOUR E., «Economics of Higher Education». *American Economic Review*. June, 1953, págs. 344-57.

americano. Por lo que se refiere al segundo punto, estableció la participación porcentual de los costes de enseñanza en los costes totales para diferentes instituciones, obteniendo cifras que iban desde un 46,7 por 100 en las universidades privadas, a un 71,7 por 100 para las Facultades de Arte liberal. En el tercer punto, dedujo que el incremento de los pagos fue pequeño si se le compara con el experimentado en otras profesiones. Indudablemente, el análisis sigue siendo actual. Para hacer frente a estos problemas, Harris estudió las posibles fuentes de ingresos con que cuentan las instituciones superiores. Siguiendo las conclusiones del informe elaborado por la Comisión de Financiación de la Educación Superior, en el mismo año, apuntó que el incremento de los pagos de los estudiantes por la enseñanza recibida no era un buen sistema de financiación, toda vez que no parecía muy razonable depender de una fuente de ingresos inestable en el sentido de que fuera función del número de alumnos matriculados cada año. Un segundo método de financiación lo constituirían las prestaciones llevadas a cabo por el Gobierno, en forma de subvenciones, ayudas escolares, becas, gastos de investigación y operativos, etc. Con este sistema se corre el riesgo de padecer un control excesivo por parte del Gobierno, en detrimento de la autonomía universitaria. Quedaba así un tercer sistema alternativo, consistente en las donaciones y dotaciones de renta a la Universidad y a los alumnos. En este punto, el problema fundamental según Harris era la inflación: en efecto, la combinación de alumnos matriculados en aumento, subida de precios y tasas de interés reducidas indudablemente disminuye la contribución de una dotación de renta por estudiante. De hecho, como se reconocía en el informe antes citado, una medida de las pérdidas que estos hechos conllevan puede darse por el hecho de que en la década de 1940 a 1950, el valor de las dotaciones en términos de poder adquisitivo real disminuyó en un 50 por 100, lo mismo que las prestaciones de renta en términos reales.

Ante este estado de cosas, Harris propuso un método semejante al de Kuznets y Friedman. El fundamento era sencillo: de acuerdo con lo expuesto, parece claro que no se puede cargar a los estudiantes en base al coste de los programas educativos. Ahora bien, ¿por qué no cargarles en base a las ganancias que obtienen por poseer una educación superior? O lo que es igual, sobre el supuesto de que estas ganancias vienen reflejadas por la renta futura del licenciado, ¿por qué no obligar a que cada graduado o licenciado pague una parte del coste total que supone la enseñanza superior, parte que será proporcional a su capacidad de pago durante su época estudiantil y en los años futuros? Aplicando este sistema de financiación el estudiante con escasos recursos probablemente no pagaría nada durante su época estudiantil, mientras que el rico debería pagar todos sus costes en el período de permanencia en la Universidad. Entre estos dos extremos se pueden establecer diversas categorías. Indudablemente, después de la licenciatura cada estudiante continuaría pagando en años sucesivos, dependiendo de la cantidad y amplitud de su renta. De igual manera, un estudiante que no pagara nada durante sus años de Universidad debería pagar luego una cantidad mayor que el pagara una parte importante de sus costes.

En esta línea, el informe preparado por el Comité de Educación Superior inglés bajo la presidencia de Lord Robbins (informe Robbins) (14), llevó a cabo en educación superior, bajo una perspectiva más clásica. Después de señalar los

(14) Committee on Higher Education, «Report of the Committee appointed by the Prime Minister under the Chairmanship of Lord Robbins, 1961-63». London: Her Majesty's Stationery Office.

principales costes a que ha de hacer frente la educación universitaria, estudió la financiación por medio de préstamos, pagos de los alumnos y donaciones y dotaciones de renta.

En lo que se refiere a los préstamos, distinguió entre cantidades asignadas a estudiantes y cantidades para las instituciones, al objeto de atender nuevas construcciones y gastos de mantenimiento. Estas últimas, señaló el informe, son frecuentemente utilizadas por instituciones mantenidas por las autoridades locales, con lo que su aplicación a las Universidades no parece plantear especiales dificultades. Los préstamos para alumnos que encuentren dificultades financieras para continuar sus estudios tienen un par de argumentos a favor y en contra para su utilización. Los argumentos favorables apuntaban que el uso de este sistema de financiación a nivel individual conlleva una mejor distribución de las cargas y costes a que ha de hacer frente la sociedad por el hecho de que haya gente invirtiendo en ellos mismos durante una serie de años, no siendo, por tanto, «productivos», al mismo tiempo que se daban argumentos de tipo moral en el sentido de que los estudiantes financiados por medio de préstamos desarrollan un mayor sentido de responsabilidad personal por la educación recibida que los que, por ejemplo, reciben becas o subvenciones. Los argumentos opuestos a este tipo de financiación señalaban la presión ejercida sobre la relación entre educación superior y poder de ganancia individual, unido a la objeción de que no resultaba excesivamente ventajoso para los jóvenes licenciados acabar su proceso educativo con la indudable carga que supone tener que saldar una deuda contraída durante el mismo. Como vemos, los argumentos contrarios se encuentran bastante equilibrados, con lo que puede decirse que la importancia relativa que se asigne a cada uno de ellos y que hará que el fiel de la balanza se desnivele en un sentido o en otro, depende en gran parte del punto de vista inicial sobre el tema. El informe, partiendo de la base de que está poco arraigado el hábito por parte de los padres de preveer que sus hijos accedan a la educación superior, especialmente las mujeres, concluyó que el empleo del sistema de préstamos acarrearía pocos beneficios. Cuando el hábito estuviese más firmemente establecido, los argumentos favorables privarían sobre los desfavorables, con lo que la política educativa debería orientarse en esa dirección.

Los pagos de los estudiantes han ido teniendo cada vez menos importancia en relación con el gasto total institucional, y ello debido fundamentalmente a dos causas: de una parte, el incremento continuo de la demanda social de educación superior ha supuesto un incremento paralelo de las subvenciones por el camino del subsidio directo, con lo que los índices de financiación han disminuido; de otra parte, los incrementos de las tasas a pagar han sido comparativamente menores que los decrementos en el valor de la moneda consecuencia directa del proceso inflacionista: «desde 1938 —señala el informe Robbins con datos válidos para Inglaterra en 1963— mientras que el coste de la vida se ha triplicado, las tasas universitarias solo se han incrementado en tres cuartas partes». No cabe duda de que este análisis es plenamente válido para el caso español, al igual que las recomendaciones que de él se derivaron: incremento de las tasas a pagar junto con el establecimiento de un sistema racional y efectivo de subsidios y ayudas a los estudiantes que no pudieran hacer frente a este incremento.

Finalmente, por lo que respecta a los donativos, se reseñó la deseabilidad de que tuviesen un carácter privado, provenientes de compañías de tipo industrial y comercial que hicieran el papel de donantes individuales. Lógicamente,

estas acciones deberían ser recompensadas con un sistema de exenciones fiscales.

Siguiendo la discusión sobre estos tres tipos tradicionales de financiación educativa a nivel superior, Carter y Williams (15) en un artículo publicado en *The Manchester School* propusieron una serie de medidas y puntualizaciones encaminadas a tratar de completar las recomendaciones del informe Robbins: «Nos parece que los actuales métodos de financiación universitaria oscurecen los problemas y confunden las decisiones a tomar. Hay tres elementos fundamentales en el gasto universitario: los gastos de capital, los gastos corrientes de investigación y los gastos corrientes de enseñanza. La localización de los costes entre las dos formas de gastos corrientes es un tema, en parte, necesariamente arbitrario, pero tampoco es difícil llevar a cabo supuestos en base a los cuales se pueda hacer una división».

Establecido de este modo el marco analítico de su trabajo, separaron dos aspectos en la financiación del gasto universitario. El primero se centraba en el camino por el cual la Universidad recibía dinero, mientras que el segundo dirigía su atención a las fuentes por medio de las cuales se obtenía el dinero necesario. Dentro del primer aspecto se estudió el sistema de subvenciones que recibe la Universidad y que se postulaba debían estar encuadradas en tres categorías fundamentales: subvenciones para la enseñanza, determinadas en base al número de estudiantes y a los costes medios de la Universidad; subvenciones para la investigación basadas en un estudio de necesidades y subvenciones de capital. Por lo que se refiere al segundo aspecto, Carter y Williams señalaron que tanto las subvenciones de capital como las de investigación deberían ser administradas por organismos centrales especializados, profundos conocedores de las necesidades en cada materia. Por el contrario, las subvenciones de enseñanza se obtendrían cargando a cada estudiante una tasa o pago, en relación con el coste medio de instrucción del individuo.

A partir de esta idea central, elaboraron su propio sistema de financiación en el que establecían las siguientes premisas:

- a) El estudiante debería pagar todos sus costes de enseñanza y mantenimiento.
- b) Como primer paso, recibiría una subvención y automáticamente sería aceptado en una Universidad. Esta subvención sería menor que los costes totales de enseñanza y mantenimiento.
- c) Se podría elegir posteriormente otra subvención, cuya cuantía dependería de la renta familiar. Podría llegar incluso a cubrir totalmente la cantidad restante de los costes de enseñanza y mantenimiento.
- d) Todos los estudiantes, cualquiera que fuese la renta familiar, podrían obtener préstamos en una cuantía suficiente para cubrir la diferencia entre las subvenciones recibidas y el coste total de enseñanza y mantenimiento; estos préstamos deberían ser devueltos en los primeros 20 años de vida profesional y son un indicador claro de que los gastos en enseñanza y mantenimiento de un estudiante son, de hecho, una forma de inversión.

(15) C. F. CARTER and B. R. WILLIAMS, «Proposals for Reform in University Finance». *The Manchester School of Economics and Social Studies*. Vol. 31, núm. 3. Sept., 1963. Págs. 255-60.

El método propuesto, como vemos, es algo complejo aún cuando parece perfectamente aplicable. De hecho, los autores señalan una serie de problemas especiales en su utilización, como es el caso de los estudiantes extranjeros: la solución propuesta es cargarles con un pago adicional que cubriera los costes adicionales de enseñanza y capital que su admisión conlleva.

Merret (16) estudió en 1967 los sistemas de financiación educativa de las economías capitalista y socialista, tratando de sacar conclusiones en el marco de un análisis de tipo estructural. Tomando como modelo para la economía socialista el caso de la Unión Soviética, centró su crítica al sistema en dos puntos principales: 1.º) el dominio estatal del capital humano implica que todos los conocimientos que una persona adquiere en la Universidad son propiedad legal del Gobierno; 2.º) la renta individual de cada persona ha de ser dividida en dos partes: una que iría al individuo, para incrementar su poder de trabajo, y otra que iría al Estado, como pago por los conocimientos adquiridos en la Universidad. Una separación de este tipo implica que los rendimientos de la educación no puedan ser derivados de una relación simple, ya que las variables independientes que aparecen no son aditivas, están interrelacionadas, no son paramétricas y, por tanto, están sometidas a grandes márgenes de error en las medidas.

El modelo del sistema capitalista fue para Merret la economía norteamericana. Las fuentes de financiación con que cuenta el estudiante norteamericano fueron tipificadas en cuatro grupos (ayuda familiar, renta familiar, autofinanciación y obtención de préstamos por parte del sistema bancario). En base a este esquema centró la crítica sobre el sistema de préstamos y de ayuda familiar, reseñando la estrecha relación existente entre el sistema utilizado para financiación y los métodos de selección para entrar en la Universidad.

La solución propuesta fue en la línea de las anteriormente expuestas: pago por parte del Estado de todos los costes universitarios, incluyendo una tasa de salario del mercado a los estudiantes, y posterior devolución de estas cantidades por parte del cuerpo estudiantil.

Finalmente, para acabar esta revisión de los diversos esquemas y métodos de financiación educativa que han sido propuestos a lo largo de los últimos años, se hace necesario citar el sistema de los llamados «educational vouchers» (que podemos traducir por «cupones educativos»), consistente en la distribución a los padres de una serie de cupones con un determinado poder de compra sobre una serie de servicios educativos, en base a los cuales llevar a cabo la elección sobre el tipo de educación a recibir.

Como señaló Beales (17), quizá la primera vez que se propuso un método de financiación de este tipo fue cuando Francis Cardinal Bourne, arzobispo de Westminster, en una reunión del Congreso Nacional Católico en 1926 estableció un sistema de cupones educativos como un medio de evitar la desigualdad en el tratamiento desde el punto de vista financiero entre una minoría católica y una mayoría anglicana que intentaban, a cualquier coste, preservar sus escuelas confesionales. Puede decirse que el intento falló tanto por dificultades y problemas de tipo político como de tipo administrativo.

(16) MERRET, S., «Student Finance in Higher Education». *The Economic Journal*. Vol. LXVII, núm. 306, págs. 288-302. June, 1967.

(17) BEALES, A. C., «Historical Aspects of the Debate on Education». En «*Education: A Framework for Choice*». Published by The Institute of Economic Affairs, 1970.

West (15) en cambio afirmó que ya la ley de 1860 sobre Educación General en Inglaterra, al objeto de discriminar en favor de los pobres, introdujo los llamados «tickets libres», posibilitando así el que las familias con un nivel de renta muy baja pudieran pagar las matrículas a sus hijos.

Lo cierto es que no fue sino hasta 1959 en que Wiseman (16) al estudiar el papel del Estado en la provisión de servicios públicos dentro de una sociedad caracterizada por un respeto a las libertades individuales, propuso un esquema sistemático de financiación educativa; la característica básica de este sistema era que la educación general debería ser demandada y pagada por las familias y no ofrecida por el Estado con un coste nulo para el consumidor. Toda vez que las necesidades educativas eran ofrecidas por las instituciones privadas, el papel del Estado se confinaba a:

- a) Establecer una legislación sobre el número mínimo de años de educación para todo el mundo.
- b) Proporcionar cupones educativos a los padres con hijos en edad escolar, cupones que serían gastados por los padres en los colegios que ellos mismos eligieran.
- c) Mantener unos niveles mínimos de calidad educativa.

A nivel universitario, el esquema requería la sustitución de los comités de subvenciones universitarias por un incremento en el tamaño de las ayudas concedidas a los estudiantes «cualificados»; el resto de la financiación universitaria se obtendría de los pagos por parte de los estudiantes que cursaran carreras de tipo vocacional y de las cargas adicionales que algunas Universidades en concreto decidieran imponer.

A raíz de este artículo se originó una amplia polémica sobre la viabilidad o no del sistema a que nos referimos. La discusión, en definitiva, no es más que una derivación del viejo antagonismo entre educación pública *versus* educación privada, y dentro de la misma pueden citarse las aportaciones de Horobin y Smyth (17), Blaug (18), el propio West (19) y Veale (20). En cualquier caso y dado que el sistema se ha desarrollado sobre todo para la educación a nivel primario y medio, opinamos que no merece aquí una consideración más detenida.

4. CONCLUSIONES

Los métodos y sistemas aquí desarrollados se centran fundamentalmente en el estudio y resolución del problema financiero de las Universidades públicas y tienen como supuesto básico de partida un conocimiento suficiente de la

(18) WEST, E. G., «Dr. Blaug and State Education: A Reply». En *Education: A Framework for Choice*. Published by The Institute of Economic Affairs, 1970, págs. 51-85.

(19) WISEMAN, J., «The Economics of Education». *Scottish Journal of Political Economy*. Vol. 6, número 1, págs. 48-58. 1959.

(20) HOROBIN, G. W. and SMYTH, R. L., «The Economics of Education: a comment». *Scottish Journal of Political Economy*. Vol. 7 (1960), núm. 1, págs. 69-74.

(21) BLAUG, M., «Economic Aspects of Vouchers of Education». En «*Education: A Framework for Choice*». Published by The Institute of Economic Affairs, 1970, págs. 23-49.

(22) Véase (18).

(23) VEALE, SIR DOUGLAS, «Administrative Aspects of Vouchers». En «*Education: A Framework...*», págs. 89-99.

estructura y cuantía de los costes en que incurren las instituciones públicas de educación. Aún cuando esta revisión no pretende, ni con mucho, tener un carácter exhaustivo, en todos los trabajos reseñados se pueden destacar dos notas comunes que, por extensión, pueden considerarse dificultades teóricas imperantes en los estudios sobre financiación universitaria:

- a) De una parte, existen problemas conceptuales derivados de la dificultad de encuadrar este tipo de servicios educativos ofrecidos por las universidades dentro de un esquema contable a nivel nacional.
- b) Por otro lado, los datos disponibles sobre financiación educativa son bastante deficientes y, en muchos casos, de difícil acceso.

No existe, por tanto, un marco de referencia teórico que permita recoger las diferentes transacciones existentes entre las diversas unidades económicas, con lo que no es posible en muchos casos llevar a cabo comparaciones internacionales fiables.

En el caso español, esta dificultad se agrava al no disponerse aún de un esquema metodológico común en base al cual se puedan analizar los costes universitarios.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- a) KLARMAN, H. E., «The Economics of Health». New York: Columbia University Press, 1965.
- b) COOPER, M. H. and CULYER, A. H., «Health Economics». Penguin Modern Economics Readings. London: Penguin Books, 1973.
- c) GREENWOOD, M. J., «Research on Internal Migration in the United States: A Survey». *Jurnal Economic Literature*. June, 1975. Págs. 397-433.
- d) STIGLER, G. J., «Information in the Labor Market». *The Journal of Political Economy*. Vol. LXX. núm. 5. Supplement. October, 1962, Part. 2, págs. 94-106.
- e) PHELPS, E. S. y otros, «Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory». New York: Norton. London: Macmillan, 1970.
- f) WHIPPLE, D. «A Generalized Theory of Job Search». *The Journal of Political Economy*. Sep/Oct, 1973, págs. 1.170-88.
- g) ROSEN, S. «Human Capital: A Survey of Empirical Research». Presented at Econometric Society, Third World Congress. Toronto, August 21, 1975.