

LOS GASTOS PUBLICOS EN EDUCACION SUPERIOR: ALGUNA PROPUESTA ALTERNATIVA PARA LA FINANCIACION DE LA UNIVERSIDAD

En este artículo, **Indalecio Corugedo** introduce la discusión sobre una serie de medidas económicas que pueden servir de orientación, en algunos aspectos, para una futura y necesaria planificación de la enseñanza superior en España. El autor se centra en los costes de las universidades y en posibles alternativas para su financiación, dedicando especial atención a la solución en la que el estudiante financia sus propios costes de educación con la ayuda de un amplio y eficaz sistema de becas.

El trabajo se inicia con un análisis comparativo (con otros países de la CEE) de los gastos públicos españoles en educación superior y su composición, junto con las cifras más representativas del sistema de becas y ayudas en aquellos países. En el siguiente epígrafe se hace una síntesis de la distribución de costes por estudios y, finalmente, se esbozan una serie de propuestas sobre política universitaria para lograr una financiación más eficaz y adecuada a la realidad española. El autor evita en todo momento la discusión de un modelo teórico formalizado y, en cambio, pone el énfasis en los instrumentos a considerar y sus posibles efectos, con el fin de aportar ideas para la posible elaboración de un modelo general de financiación de la educación superior en España.

I. GASTOS PUBLICOS EN EDUCACION SUPERIOR

LAS universidades españolas financian sus gastos corrientes en un 75,6 por 100 con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, un 22,9 por 100 corresponde a las tasas académicas y un 1,5 por 100 a otro tipo de ingresos (Corugedo y otros, 1986).

Este hecho contrasta con lo que sucede en otros países de la Comunidad Europea —como Dinamarca, Alemania, Grecia, Francia o Italia—, en los que las tasas de matrícula son nulas o casi despreciables.

Aquí se puede plantear ya la pregunta de si los costes de educación deben recaer principalmente sobre el que se beneficia directamente de ellos, el estudiante universitario, o sobre la sociedad en su conjunto, acree-

dora final de las ventajas derivadas de la educación.

En este epígrafe comenzaremos analizando qué significa cuantitativamente en España la participación pública en la financiación de las universidades, y podremos establecer una comparación con lo que ocurre en otros países de la CEE (1). Para ello nos referiremos al cuadro número 1.

En este cuadro podemos ver que si bien la participación en nuestro país de los gastos públicos en educación, en términos de gastos públicos totales, es bastante relevante, no ocurre lo mismo en términos del PNB, en cuyo *ratio* ocupamos el penúltimo lugar del cuadro de referencia.

Escasa participación encontramos igualmente en los gastos públicos corrientes en universidades, en términos de gastos corrientes en todos los niveles de educación. Todo ello parece permitir la conclusión de que la educación superior está, por el momento, escasamente atendida presupuestariamente, lo que induce a reflexionar seriamente, dada su importancia, en posibles medidas a tomar en el futuro.

Si pasamos ahora al cuadro número 2, podemos observar en qué partida recaen normalmente los gastos públicos en educación superior. Excepto en el Reino Unido y en Italia, los gastos de personal docente representan la partida más relevante, si bien en este cuadro queda oculta la importancia de los gastos en ayudas a estudiantes, incluida en la columna «otros gastos», y que se recogen de forma explícita en el cuadro n.º 3.

Las cifras anteriores nos permiten avanzar en nuestras primeras conclusiones, que utilizare-

mos como punto de partida para la discusión de las páginas siguientes:

1) La participación pública no es total en la financiación de las universidades públicas españolas. Existe una apreciable participación privada en esta financiación.

2) La partida más relevante en los gastos corrientes la constituyen los gastos en personal docente.

3) Es aún muy escasa la participación en el PNB de la educación superior.

II. DISTRIBUCION DE COSTES POR ESTUDIOS

Hemos analizado ya en el epígrafe anterior los componentes de la financiación de las universidades españolas. Nos queda ver ahora cuáles son las partidas que hay que financiar.

Los costes públicos o sociales de carácter corriente que soporta una Universidad española se refieren a los capítulos siguientes:

- a) Personal docente.
- b) Personal no docente.
- c) Funcionamiento ordinario de los centros.

Los dos primeros apartados se engloban presupuestariamente en el Capítulo I, el último en el Capítulo II. Con arreglo a lo señalado por el cuadro n.º 2, los costes docentes son los de mayor peso en el conjunto de costes.

Es muy frecuente que en informes del Ministerio de Educación y Ciencia o del Consejo de Universidades se atribuyan generalmente unos valores medios a los costes anuales de un estu-

dante español que oscilan entre las 120.000 y 150.000 pesetas. Estas cifras son muy poco representativas. En estudios de costes realizados en los últimos años (Corugedo y García Pérez, 1987) se observa una dispersión muy notable con respecto a ellas según los estudios de que se trate, como se observa en el cuadro número 4.

Los resultados anteriores comprenden todos los costes necesarios en que incurre cada Universidad para llevar a cabo la docencia. Por lo tanto, no sólo incluyen las partidas señaladas anteriormente bajo los apartados a), b) y c), sino las cargas sociales (seguridad social, Muface, etcétera) que ha de soportar cada Universidad como empresa. Son entonces las cifras anteriores las que cabe considerar como costes a soportar por el universitario (financiación con cargo a tasas de matrícula) o a soportar por la sociedad en su conjunto (financia-

ción con cargo a gastos públicos), y en los que se centrará la discusión que se planteará en el siguiente epígrafe.

III. FINANCIACION DE LAS UNIVERSIDADES: LAS TASAS DE MATRICULA COMO UN INSTRUMENTO POSIBLE DE POLITICA UNIVERSITARIA

Las tasas académicas: su utilización

Una tasa, en general, puede ser un instrumento fiscal de alto nivel recaudatorio y generador de escasas distorsiones en el sistema económico.

Sin embargo, en España, y en

CUADRO N.º 1

ANALISIS COMPARATIVO DE GASTOS PUBLICOS EN EDUCACION

PAISES	GCES/GCE	GE/PNB	GE/G	GCE/PNB	GCE/GC
Bélgica (1985)	16,7	6,1	15,2	5,7	23,0
Dinamarca (1983)	17,6	6,6	—	—	—
Francia (1982)	12,6	5,8	—	5,4	—
Alemania (1984)	19,4	4,6	9,2	4,2	10,2
Grecia (1983)	19,3	2,4	—	2,3	—
Irlanda (1984)	16,5	6,7	9,1	6,1	10,7
Italia (1983)	10,1	5,7	9,6	5,2	10,0
Luxemburgo (1983)	2,5	5,6	14,1	5,3	18,8
Holanda (1984)	26,6	6,9	—	6,1	—
Portugal (1983)	11,7	4,2	11,5	4,0	13,0
España (1984)	14,0	3,3	14,2	—	—
Reino Unido (1984)	21,4	5,2	11,3	5,0	11,6

GE = Gastos públicos totales en educación.

G = Gastos públicos totales.

GCE = Gastos públicos corrientes en educación.

GCES = Gastos públicos corrientes en educación superior.

PNB = Producto nacional bruto.

Año de referencia entre parentesis.

Fuente: UNESCO, Anuario de 1987.

CUADRO N.º 2

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA COMPOSICIÓN DE GASTOS PÚBLICOS CORRIENTES EN EDUCACIÓN SUPERIOR (En porcentaje del total)

PAISES	Gastos de administración (1)	Gastos de personal docente(2)	Gastos material docente (3)	Otros (4)
Bélgica (1985)	0,05	52,0	—	47,5
Dinamarca (1980)	14,8	49,1	3,0	33,1
Francia (1982)	0,02	71,4	—	28,58
Alemania (1984)	—	74,1	—	25,9
Grecia (1983)	16,4	62,8	—	20,8
Irlanda (1984)	0,3	51,9	—	47,8
Italia (1983)	34,9	32,4	—	32,7
Luxemburgo (1983) ...	—	34,2	3,0	62,8
Holanda (1984)	—	62,6	3,1	34,3
Portugal (1983)	—	68,0	0,02	31,98
España (1985)	—	—	—	—
Reino Unido (1984) ...	—	28,0	5,0	67,0

(1) Se refiere a gastos centrales de la administración de los centros.

(2) Se refiere a los gastos del profesorado en sus diferentes categorías y niveles de dedicación.

(3) Se refiere a las partidas de gastos docentes departamentales.

(4) Incluyen todos los gastos necesarios para el funcionamiento de los centros y las becas y ayudas a los estudiantes.

Año de referencia entre paréntesis.

Fuente: UNESCO, Anuario 1987 y elaboración propia.

los últimos años, se puede afirmar que las tasas de matrícula no han jugado como instrumento papel económico alguno en su aplicación. Su incremento anual, coincidente con el de la tasa de inflación, determina su constancia en términos reales. La recaudación por esta vía no es suficiente para que se pueda afirmar que ocupa un papel relevante en la financiación de las universidades; y estas tasas no cumplen, por otra parte, con los objetivos que podrían tener asignados en términos de redistribución de rentas y de corrección de la demanda.

A estos tres papeles que podrían desempeñar las tasas de matrícula en la economía de las universidades nos referiremos a continuación.

a) *Las tasas como instrumento recaudatorio: sus efectos*

Continuando con el análisis de los costes docentes de las universidades españolas (Corugedo y García Pérez, 1987) cabría llegar a la conclusión de que se puede llevar a cabo una satisfactoria recaudación con las tasas de matrícula si éstas se diversifican en los siguientes grupos, según los estudios a los que se aplican:

Grupo A: Tasas para Derecho, Ciencias Económicas, Letras (2), Bellas Artes, Ciencias de la Información, Ciencias Políticas y Sociología: 71.700 pesetas.

Grupo B: Tasas para Medicina, Veterinaria y Farmacia: 108.100 pesetas.

Grupo C: Tasas para Ciencias (3): 224.700 pesetas.

Grupo D: Tasas para Escuelas Técnicas Superiores: 164.900 pesetas.

La aplicación de estas tasas supone que el estudiante estaría cerca de soportar los costes docentes de sus estudios.

Desde el punto de vista recaudatorio, las tasas de matrícula determinarían una liberación de fondos públicos, cuyos efectos serán analizados en las líneas siguientes.

Esta posición contrastaría radicalmente con aquella otra fundamentada en una financiación exclusivamente pública de la educación superior (matrícula gratuita).

En los últimos años, la positiva experiencia británica de cargar con unas tasas de matrícula cercanas a los costes docentes a los estudiantes extranjeros que se matriculan en sus universidades contrasta con los resultados de

CUADRO N.º 3

BECAS Y AYUDAS A ESTUDIANTES (En porcentaje sobre gastos públicos corrientes en educación superior)

Bélgica (1985)	—
Dinamarca (1980)	3,0
Francia (1982)	4,0
Alemania (1984)	2,6
Grecia (1983)	0,4
Irlanda (1984)	10,1
Italia (1983)	2,8
Luxemburgo (1983) ...	46,9
Holanda (1984)	8,7
Portugal (1983)	—
España (1985)	5,9
Reino Unido (1984) (*)	31,6

(*) Se refiere casi en su totalidad a estudiantes británicos.

Años de referencia entre paréntesis.

Fuente: UNESCO, Anuario 1987 y elaboración propia.

CUADRO N.º 4

DISTRIBUCION DE COSTES POR TIPOS DE ESTUDIOS
EN UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS

ESTUDIOS	C	T	N
Derecho	37.554	9.835	25
Ciencias Económicas	65.673	30.714	17
Ciencias	226.621	59.037	15
Ciencias Matemáticas	169.632	29.823	6
Ciencias Físicas	192.634	24.833	5
Ciencias Químicas	219.879	57.373	10
Ciencias Biológicas	109.173	51.245	10
Ciencias Geológicas	297.218	57.368	3
Letras	91.372	24.719	16
Filosofía y Ciencias de la Educación	64.602	13.670	10
Geografía e Historia	68.750	23.819	8
Filología	60.743	17.604	9
Psicología	43.288	13.361	4
Medicina	125.257	36.614	24
Farmacía	89.679	23.221	9
Veterinaria	109.402	59.304	7
Bellas Artes	85.112	14.720	5
Ciencias de la Información	41.561	5.906	3
Políticas y Sociología	108.861	—	1
Informática	65.457	14.798	3
ETS Arquitectura	104.809	42.225	9
ETS Ingenieros Industriales	181.515	75.193	11
ETS Ingenieros Telecomunicación	92.320	15.422	2
ETS Ingenieros Navales, Aeronáuticos, Caminos, Minas, Agrónomos y Mon- tes	218.102	117.057	12
E.U. de Ingeniería Técnica	128.096	121.418	88
E.U. Formación Profesorado EGB	84.290	35.171	58
E.U. Estudios Empresariales	61.519	50.576	37
E.U. de Enfermería	118.424	86.074	16

C = Costes por alumno.

T = Desviación típica.

N = Número de componentes de la muestra.

Fuente: CORUGEDO y GARCÍA PÉREZ (1987): «Financiación de los costes de la enseñanza superior en España»,
Fundación FIES, Documento de trabajo n.º 12.

análisis económicos de eficiencia realizados entre universidades europeas, en donde las tasas de matrícula son nulas. Señala G. Psacharopoulos, tras conocer éstos, que una financiación exclusivamente pública de la Universidad determina una pérdida de incentivos para los estudiantes a mejorar su productividad en cada uno de los cursos, lo que incide sobre la eficiencia. En términos de equidad, tampoco se cumple el objetivo deseado, ya que en un principio las fuertes pruebas

de acceso a la Universidad que existen en países en donde la matrícula es gratuita generan una fuerte competencia entre los aspirantes, de modo que da lugar a la proliferación de centros de carácter privado para la preparación de aquéllas. Por otra parte, la ausencia de tasas de matrícula incrementa el *ratio* aspirantes/entrantes y, de este modo, aumenta la diferencia entre una demanda creciente y una oferta más o menos fija de plazas en las universidades. Este hecho pue-

de determinar un grave y notable aumento en el desempleo de personas que han acabado los estudios secundarios.

En una Universidad como la española, que cuenta por el momento con escasos recursos públicos para su financiación, restricción difícil de modificar en el corto plazo, la matrícula gratuita reduciría prácticamente a cero los costes privados de los estudiantes, cuyo coste de oportunidad tiene ya valores casi despreciables, debido a los altos índices de paro entre jóvenes con únicamente la enseñanza secundaria.

Por todo ello, se defiende aquí la utilización de las tasas diferenciadas por estudios como elemento recaudatorio principal para las universidades españolas.

b) *Las tasas como instrumento redistributivo de las rentas*

Un empleo eficaz de las tasas de matrícula como instrumento de política universitaria requiere su utilización con otras medidas complementarias, como la aplicación de un amplio y eficaz sistema de becas y unos criterios de acceso a la Universidad en base a una selectividad de tipo académico.

Según las estadísticas disponibles de estos últimos años, el mayor porcentaje de alumnos universitarios procede de familias de la clase media-alta. Únicamente se tienen datos de las rentas familiares de los alumnos becados, por lo que la clasificación disponible que puede ofrecer por el momento una mayor información es la del cuadro n.º 5.

En base a un conocimiento más preciso de la distribución de las rentas familiares de los estu-

CUADRO N.º 5

ORIGEN SOCIAL DE LOS ESTUDIANTES
(Profesión del padre)
(Porcentajes por grupos de centros)

	FACULTADES Y ETS	
	No experimentales	Experimentales
Empresarios y profesionales liberales ..	33,5	39,0
Directivos y cuadros superiores	8,0	10,0
Cuadros medios	16,5	12,5
Fuerzas armadas	3,2	3,2
Trabajadores varios	21,5	15,3
No activos	7,3	5,0
No especificados	10,0	9,0
	100,0	100,0

Fuente: INE, Estadística de la enseñanza en España.

diantes, se pueden determinar los intervalos de rentas acreedores de las becas necesarias para poder sufragar la matrícula. Esta medida sería equivalente a establecer un abanico de tasas de matrícula tal que hasta un cierto nivel de rentas familiares las matrículas serían gratuitas y, a partir de este nivel, el estudiante pagaría unas tasas que se acercarían a los costes docentes. Todo ello en el caso de alumnos con un mínimo nivel académico establecido previamente.

De todo lo anterior se puede concluir que aquellos alumnos de rentas familiares bajas con un buen rendimiento no tendrían trabas para realizar estudios universitarios. Aquellos otros alumnos de altos niveles de rentas con un bajo rendimiento académico tendrían desincentivos para la enseñanza superior. Estos serían los principios de la utilización de las tasas de matrícula como instrumento redistributivo de las rentas.

Está claro que para todo ello habría que comenzar modificando el sistema actual de becas uni-

versitarias, ya que es ineficiente e insuficiente, y dando una muy amplia publicidad a las nuevas medidas. Véanse los valores comparativos del cuadro n.º 6.

c) *Las tasas y las demandas privada y social de estudios*

En los últimos años, ha existido en España un notable aumento de la matrícula en los estudios de Letras, Derecho y las llamadas Ciencias Sociales y de la Comunicación, frente a la de los estudios de Ciencias Experimentales.

Una demanda racional de tipos de estudios se basaría en las tasas de rendimiento interno de tipo privado como base para la elección. Sin embargo, existen normalmente numerosos factores externos, como la publicidad o las modas, que pueden ser decisivos a la hora de la decisión del estudiante universitario sobre los estudios a realizar.

En España han existido muy escasos estudios en estos últimos años sobre los costes y los be-

neficios de la educación superior. Cabe destacar entre aquéllos el de Pérez Simarro (1981), en donde se realizan los cálculos de las tasas de rendimiento de tipo privado para los estudiantes universitarios españoles en base a una encuesta a 5.000 licenciados y 1.000 bachilleres superiores del área urbana de Madrid.

Utilizando un modelo de educación tipo Mincer, se calculan las tasas privadas de rendimiento interno para las principales licenciaturas, con los resultados siguientes:

Derecho	11,8
Ciencias Económicas	12,4
Medicina	9,1
Ciencias	8,4
Letras	-1,59
ETS	15,0

En donde vemos que la ordenación «racional» de demanda no se aproxima mucho a la ordenación actual.

Si se concibe un modelo de distribución de tasas que recaude

CUADRO N.º 6

ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS QUE RECIBEN AYUDAS DE FONDOS PUBLICOS
(En porcentaje del total)

PAISES	Alumnos becados
Francia	15
Alemania	45
Italia	86
Holanda	38
España	10
Reino Unido (*)	90

(*) Se refiere al porcentaje sobre el total de estudiantes británicos.

Fuente: CORUGEDO, I., y GARCÍA PÉREZ, E. (1987).

las cifras expuestas en apartados anteriores, daría lugar a que tales tasas actuasen también como variable muy significativa en la demanda privada de estudios. Es decir, el volumen de tasas actuaría como desincentivo para la correspondiente demanda. Si generalmente unos bajos costes por estudiante son debidos a un alto nivel de masificación en el correspondiente estudio, unas tasas bajas que se acerquen a estos costes actuarían como un nuevo incentivo para el aumento de la demanda. Lo contrario ocurriría con unas tasas muy altas en aquellos estudios poco masificados.

Por todo ello, lo más adecuado es realizar una serie de correcciones en la distribución de tasas con arreglo a criterios de demanda social. Es decir, que si se introducen en un supuesto modelo de distribución de tasas según la distribución de los costes unitarios docentes, como el aquí expuesto, unos correctivos según la distribución de tasas de rendimiento interno de tipo social, lograríamos que aquellas jugaran el amplio papel de un buen elemento recaudatorio junto con el de un corrector de la demanda privada en función de las necesidades sociales de licenciados del país.

Se ha trabajado ya sobre algún boceto de modelos de este tipo y se espera que en los próximos meses se pueda ofrecer alguna versión más avanzada.

En definitiva, la propuesta de discusión que se plantea aquí es la de un modelo de financiación basado fundamentalmente en un sistema heterogéneo de tasas de matrícula adaptadas al coste docente del estudio al que se aplican, con una serie de medidas correctoras adicionales basadas en criterios académicos (valora-

ción cuantitativa del *curriculum* escolar) y en criterios de demanda social (tasas de rendimiento interno de tipo social).

NOTAS

(1) La «educación superior» española la consideramos equivalente únicamente con la *higher education* de otros países, con lo que no entra en consideración lo que en la terminología anglosajona se denomina *further education*.

(2) Letras: Filosofía y Ciencias de la Educación, Filología, Geografía e Historia y Psicología.

(3) Ciencias: Matemáticas, Ciencias Físicas, Ciencias Químicas, Ciencias Geológicas y Ciencias Biológicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

CORUGEDO, I.; GARCÍA PÉREZ, E.; HERNÁNDEZ MARCH, J.; MARTÍNEZ PAGÉS, J., y RUIZ GUTIÉRREZ, J. (1986): «Aproximación a un modelo de tasas para la financiación de la educación superior en España», Mimeo, Consejo de Universidades.

CORUGEDO, I., y GARCÍA PÉREZ, E. (1987): «Financiación de los costes de la enseñanza superior en España», *Documento de Trabajo n.º 12*, Fundación FIES.

PÉREZ SIMARRO, R. (1981): *La distribución de la renta en España*, tesis doctoral, UAM.