



¿Quién debiera pagar la enseñanza terciaria?

El problema

En numerosos países europeos, la enseñanza terciaria o superior resulta en el decenio de los 90 grande, compleja y cara. Su componente predominante siguen siendo las licenciaturas, pero existen otros muchos que se consideran actualmente como enseñanza terciaria de pleno derecho. El número de materias y niveles de estudio es grande y sigue creciendo. La investigación constituye uno de sus difusos límites, y la formación profesional otro. Para analizar lo que constituiría una financiación equitativa y eficaz de la enseñanza terciaria masiva, hay que tomar en cuenta los nexos existentes entre toda esta compleja red de elementos.

La enseñanza terciaria se diferencia de la primaria y la secundaria en dos características fundamentales: una, que los estudiantes son adultos y poseen una responsabilidad mucho mayor en cuanto a su propio aprendizaje que los de menor edad; la segunda, que debe existir una gran diversidad en la oferta, por poco que lo permita un sistema de currículo común.

Ambas características tienen consecuencias muy profundas para la política y la financiación.

El Cuadro 1 nos muestra que, en 1992, entre una tercera parte y la mitad de población juvenil accedió a la enseñanza terciaria en los países de la UE. En la mayoría de los países, las cifras de 1996 han sido sin duda aún más altas. Además, las cifras de este cuadro ignoran a los estudiantes con dedicación parcial, que en algunos países constituyen un grupo importante. El cuadro tampoco toma en cuenta al creciente número de estudiantes que se matriculan por primera vez en la enseñanza terciaria con edades superiores a los 20 años.

El cuadro 2 nos muestra la proporción de ingresos nacionales destinados a la enseñanza terciaria. Ésta oscila entre el 1 y el 2 por ciento en la mayoría de los países europeos (Finlandia, como los EEUU, es uno de los pocos países donde más del 2 por ciento de los recursos nacionales van a parar a la enseñanza terciaria). El cuadro 3 ofrece la información calculada por



Gareth L. Williams

Profesor de Administración Educativa en la Universidad de Londres, presidente del Grupo Académico de Estudios Políticos y del Centro de Estudios sobre la Enseñanza Superior perteneciente al Instituto de la Educación.

La preparación de graduados superiores plantea fuertes exigencias a la economía de un país, por lo que no resulta sorprendente que numerosos gobiernos estén dando señales de preocupación con respecto a la magnitud del gasto público comprometido en ella.

No hay ninguna razón por la que el Estado haya de ser la única fuente de financiación, o ni siquiera la predominante, pero éste sí debe garantizar que todas las personas tengan oportunidades razonables de recibir una enseñanza terciaria correspondiente a sus necesidades. El Estado debe también colmar las lagunas que dejen los mecanismos del mercado.

Cuadro 1
Acceso e índices de titulación en la enseñanza terciaria

	Índices de acceso en % del grupo de edad correspondiente	Índices de títulos BA (ciclo corto) en % del grupo de edad	Índices de títulos MA (ciclo largo) en % del grupo de edad
1992			
Grecia	29,3	11,8	0,1
Austria	34,1		7,9
Reino Unido	36,9	20,4	7,2
Irlanda	39,9	17,4	3,5
Países Bajos	40,1	17,8	8,6
Italia	41,7	10,5	9,8
España	43,3	8,0	12,1
Alemania	47,8		13,0
Francia	48,0		14,5
Suecia	52,0	11,4	
Bélgica	52,6		13,6
Dinamarca	52,8	22,1	7,9



estudiante y por titulado. Las cifras por estudiante se han extraído del informe de la OCDE, y las cifras por graduado son cálculos del autor basadas en los datos por estudiante ajustados para tomar en cuenta las estimaciones sobre el número medio de años requeridos para finalizar una licenciatura, y el porcentaje de alumnos que no consiguen finalizar sus cursos. Hemos de observar que estos cálculos dependen en gran medida de suposiciones sobre la duración media de los cursos y la eliminación de estudiantes. Hechas estas reservas, las cifras indican que el titulado medio en la Unión Europea cuesta al contribuyente entre 2,7 y 5,1 años de ingresos medios en el país correspondiente.

Incluso admitiendo grandes márgenes de error posible, estas cifras señalan que la preparación de titulados superiores plantea fuertes exigencias a las economías nacionales, por lo que no resulta sorprendente que numerosos gobiernos estén dando señales de preocupación con respecto a la magnitud del gasto público comprometido en ella.

Hay tres razones principales para esta preocupación:

□ las restricciones generales del gasto público, objetivo de la mayoría de los países de la Unión Europea;

□ la inadecuada distribución de recursos dentro de la enseñanza terciaria (la creencia general es que existe un desequilibrio muy a favor de la preparación académica a expensas de la profesional);

□ un uso ineficaz de los recursos dentro de las universidades y escuelas superiores.

La eficacia

El cuadro 4 ofrece más detalles sobre la financiación equitativa y eficaz de la enseñanza terciaria. Nos muestra que en los países de la Unión Europea los varones con título universitario ganan en promedio entre un 32 y un 92 por ciento más, a lo largo de toda su vida, que los que sólo han finalizado la enseñanza secundaria superior. Los trabajadores con titulación terciaria no universitaria no descollan tanto, si bien sigue siendo una inversión privada rentable. Sus ingresos medios a lo largo de su vida son en Dinamarca superiores en un 10 por ciento a los de los titulados de escuelas secundarias, y en un 32% en Finlandia. Para las mujeres, la variación entre países en cuanto a este diferencial es mayor. En Italia, las mujeres con titulación universitaria ganan en promedio un 16 por ciento más que las

Cuadro 2
Gastos en enseñanza terciaria como porcentaje del PIB

	Gastos públicos en instituciones de enseñanza superior (terciaria)	Trans- ferencias al sector privado	Gastos privados netos	Total
1992				
Portugal	0,90			0,90
Francia	0,80	0,10	0,10	1,00
España	0,80	0,00	0,20	1,00
Alemania	0,90	0,10		1,00
Reino Unido	0,80	0,30		1,10
Irlanda	1,00	0,30	0,30	1,60
Suecia	1,00	0,60		1,60
Países Bajos	1,20	0,60		1,80
Dinamarca	1,30	0,70		2,00
Finlandia	1,90	0,30		2,20
USA	1,20	0,10	1,10	2,40

Fuente: Una ojeada a la educación, OCDE, 1995



Cuadro 3 Gastos por estudiante y por titulado

1992	Gastos por estudiante		Gastos por titulado	
	US\$	Porcentaje del PIB per cápita	US\$	Años de PIB per cápita
España	3770	29,4	37700	2,9
Austria	5820	32,3	49885	2,8
Italia	5850	33,7	87750	5,1
Francia (públicos)	6020	32,5	49255	2,7
Alemania	6550	32,2	80615	4,0
Bélgica	6590	36,4	45769	2,8
Dinamarca	6710	38,1	61938	3,5
Suecia	7120	42,9	61029	3,7
Irlanda	7270	56,9	48467	3,8
Finlandia	8650	49,4	74143	4,2
Países Bajos	8720	51,5	74743	4,4
Reino Unido	9400	59,4	47000	3,0
USA (públicos)	11880	52,0	79200	3,5

Fuente: Una ojeada a la educación, OCDE, 1995

tituladas de escuelas secundarias, mientras que en el Reino Unido las mujeres de esta categoría ganan hasta más del doble que sus hermanas cuya escolarización haya finalizado con la secundaria superior.

También existen grandes diferencias entre los salarios que ganan los titulados en diferentes materias. Los cálculos de rentabilidad basados en lo que ganan los estudiantes y lo que ellos mismos y el Estado pagan por la enseñanza superior recibida muestran que la inversión es mucho mejor para unos que para otros. En el Cuadro 5 aparecen tanto la **rentabilidad privada**, considerando la enseñanza superior como una inversión *individual*, y la **rentabilidad social**, que valora la inversión *de la sociedad* calculando el beneficio de la superior productividad de un individuo, referidas al RU. En todos los casos, la rentabilidad privada es mucho mayor. Esto significa que, con los convenios actuales de financiación, la enseñanza superior constituye una inversión mucho mejor para los estudiantes individuales que para la sociedad en su conjunto, debido simplemente a que el Estado se hace cargo de la mayor parte de los costes directos. Además, algunas materias resultan para los estudiantes una inversión más valiosa que otras. Podemos pues decir que los estudiantes reciben

diferentes «artículos» cuando «compran» enseñanza superior. Las variaciones en las ayudas económicas y en el coste individual de la vida intensifican las diferencias.

Numerosos informes elaborados por organizaciones nacionales e internacionales concluyen señalando que los estudiantes y sus familias debieran sufragar en mucho mayor grado los costes que supone la enseñanza superior. Sus recomendaciones se fundamentan en dos interpretaciones analíticas diversas, que podemos calificar como argumentación de la **eficacia** y argumentación de la **equidad**.

La argumentación de la **eficacia** se apoya en la creencia de que se alcanza una eficacia económica cuando las personas pagan directamente por los servicios que reciben, y afirma que los altos niveles de impuestos necesarios para proporcionarles enseñanza con fondos públicos inhiben la eficacia económica general de un país.

La crítica de la **equidad** de las contribuciones estudiantiles concede mayor importancia a las disparidades del apoyo económico que pueden disfrutar diferentes categorías de estudiantes. Es muy frecuente que los estudiantes en cursos académicos reciban una ayuda más genero-

«(...) con los convenios actuales de financiación, la enseñanza superior constituye una inversión mucho mejor para los estudiantes individuales que para la sociedad en su conjunto, debido simplemente a que el Estado se hace cargo de la mayor parte de los costes directos.»



«Probablemente, la frontera entre la enseñanza universitaria y las otras enseñanzas terciarias se hará cada vez más difusa. Será importante que los incentivos que suponen los mecanismos de financiación pública no distorsionen lo que pueda resultar eficaz y equitativo para estudiantes, empresarios y sociedad.»

Cuadro 4

Remuneraciones de titulados superiores como porcentaje de las remuneraciones de trabajadores con cualificaciones de secundaria superior

	Hombres, Universidad	Hombres, otros estudios terciarios	Mujeres, Universidad
Países Bajos	132		147
Italia	134		116
España	138		149
Austria	146		134
Dinamarca	146	110	135
Bélgica	149	115	164
Suecia	160	118	156
Reino Unido	171	121	206
Francia	174	127	142
Portugal	179	124	188
Finlandia	192	132	176

Fuente: Una ojeada a la educación, OCDE, 1995

sa que los matriculados en cursos superiores de formación profesional, al considerarse habitualmente a éstos de nivel inferior. Y estas **desigualdades** son particularmente graves cuando los estudiantes que más se benefician de los cursos académicos proceden de las familias relativamente mejor situadas.

Cuando los diversos tipos de cursos atraen diferentes niveles de ayudas económicas, se crean los incentivos para que las instituciones de enseñanza terciaria ofrezcan (y los estudiantes acepten) cursos bajo la forma en que la ayuda económica sea más favorable, incluso si éstos pudieran ofrecerse con mayor eficacia bajo alguna otra forma. De esta manera, las desigualdades en las ayudas económicas pueden traducirse en estructuras ineficaces.

Una cuestión estratégica de importancia para la evolución futura de la enseñanza terciaria es la repartición de los próximos aumentos en las matriculaciones entre sus diferentes componentes. Es presumible que continúe la tendencia a abandonar los cursos generales de primer título universitario, en beneficio de los cursos de postgrado por una parte y de la formación profesional por otra. Probablemente, la frontera entre la enseñanza universitaria y las otras enseñanzas terciarias se hará cada vez más difusa. Será importante que los incentivos que suponen los

mecanismos de financiación pública no distorsionen lo que pueda resultar eficaz y equitativo para estudiantes, empresarios y sociedad.

Compartir los costes

No existe razón alguna por la que el Estado deba ser la única fuente de financiación, o ni siquiera la predominante, pero éste sí debe garantizar que todas las personas tengan oportunidades razonables de recibir una enseñanza terciaria correspondiente a sus necesidades. El Estado debe también colmar las lagunas que dejen los mecanismos del mercado. A pesar de los altos índices de rentabilidad privada, hay cinco razones principales por las que las administraciones públicas han de continuar desempeñando un papel importante en la financiación de la enseñanza superior:

- para contribuir a garantizar que todos los estudiantes reciban un trato justo, y para evitar que se pierdan talentos;
- para compartir los riesgos de inversión entre quienes hacen un buen negocio con los estudios superiores y los que no tienen tanta suerte;
- para hacer que sea toda la sociedad quien se beneficie de los efectos exter-



nos de poseer una cifra alta de individuos con educación de alto nivel;

□ para estimular a universidades y escuelas superiores a perseguir prioridades políticas nacionales, que pueden no tener tanta importancia para otros implicados.

Sin embargo, ninguna de estas razones permite fijar una orientación política clara para un sistema masivo de enseñanza terciaria.

Equidad

Si los estudiantes se ven obligados a pagar tasas, los jóvenes de familias pobres con ingresos medios o bajos quedarán excluidos de alcanzar su máximo potencial educativo. Esto sería ineficaz para el país e injusto para estas personas. Sin embargo, desde el momento en que determinados grupos reciben ayuda para sus gastos educativos, resulta difícil idear programas de ayudas que no efectúen alguna discriminación. En los Estados Unidos, por ejemplo, tanto los estudiantes ricos como los pobres tienen facilidades para asistir a las principales universidades privadas, centros costosos, pero ello ya no resulta tan fácil para los miembros de familias de ingresos medios (véase Michael McPherson y Morton Shapiro, 1993). En Gran Bretaña el sistema de becas discrimina a favor de los estudiantes con dedicación completa y en cursos de primer título, que proceden de forma sobrepro-

porcional de familias relativamente bien situadas.

Pérdida de talentos

Cuando se priva a personas de oportunidades educativas que podrían aprovechar potencialmente, se producen pérdidas tanto económicas como de nivel de vida general. En el futuro, aún más que en el pasado, los países europeos dependerán de la capacidad mental y las competencias de su población para su bienestar económico.

Sin embargo, el principio de que cada cual debiera realizar plenamente su potencial ha de emplearse con reservas como criterio de eficacia. Como cualquier inversión pública o privada, la enseñanza y la formación deben evaluarse también en términos de costes y beneficios. Tanto para las personas como para las sociedades, los costes que supone una enseñanza extra pueden sobrepasar los beneficios que reporte, antes de alcanzar el potencial completo de formación. Para la administración pública resulta socialmente ineficaz invertir más allá de este punto, pues los mismos recursos utilizados de otra manera pueden producir beneficios generales mayores. Puede haber otras razones para proseguir con una enseñanza más allá del punto de eficacia económica (por ejemplo, en el caso de estudiantes discapacitados), pero no hay que olvidar que dichas razones implican ya juicios políticos sobre distribución de la riqueza.

«Si bien en general la enseñanza terciaria en Europa presenta índices de rentabilidad privada tan elevados y seguros como muchas inversiones comerciales sólidas, sus resultados son a largo plazo y presentan innumerables riesgos individuales. La rentabilidad será muy alta para algunas personas, mientras para otras será baja o incluso negativa.»

Cuadro 5 Rendimiento de la enseñanza universitaria en el Reino Unido

	Privado 1981-1985	Social 1986-1989
Ciencias Sociales	32,5	12,0
Ingenierías	34,0	7,5
Ciencias	23,5	6,0
Letras	10,0	0,5

Notas: el rendimiento privado se ha calculado comparando ingresos previsibles a lo largo de una vida (descontados impuestos) frente a los costes privados de la enseñanza superior. Para los rendimientos sociales se toman en cuenta los costes educativos totales y los impuestos pagados durante la vida laboral. En estas cifras no se refleja la mayor capacidad de los titulados (que puede dar lugar lógicamente a mayores remuneraciones), ya que el objetivo del cuadro es evidenciar las grandes diferencias por materias que se presentan considerando la enseñanza superior como una inversión.

Fuente: Top-up Loans for Students DES (DfE), 1990 (Minis. Ed. y C. británico)



«Los estudiantes (...) deberían contribuir a los costes. Este principio es actualmente de aceptación general. Pero el consenso es menor a la hora de fijar qué estudiantes deben pagar, cuándo deben hacerlo, cómo y cuánto han de pagar. ¿Qué es lo justo, lo eficaz, lo políticamente aceptable y lo factible?»

za, y no sobre la eficacia económica. La eficacia nos sugiere que puede corresponder al interés económico nacional el invertir más en las personas que aprenden rápidamente y a bajos costes que en aquellas que precisan más recursos para alcanzar su pleno potencial. En numerosos países asiáticos la financiación pública en la enseñanza terciaria se destina a los estudiantes más capaces. La selectividad para acceder a las universidades nacionales es muy fuerte. Por ello, la mayoría de los estudiantes asisten a universidades privadas dotadas de equipamientos y personal muy inferiores, haciéndose cargo las familias de prácticamente todos sus costes educativos. Por otro lado, y los mejores ejemplos son Alemania, España e Italia, hay muchos países europeos donde apenas se produce selección: todos los titulados de la escolaridad secundaria con cualificaciones razonables pueden acceder a la enseñanza superior, con el resultado de bajos costes pero también de quejas en cuanto a la calidad. Francia ocupa una situación intermedia e interesante: la admisión a sus prestigiosas Grandes Écoles es tan selectiva como pueda serlo en Japón la entrada a las Universidades Nacionales, pero la mayoría de los estudiantes asisten a las universidades, de financiación pública mucho menos costosa.

Estas reservas son particularmente importantes cuando la enseñanza terciaria se convierte en un sistema masivo de acceso abierto. Si se ofrece gratuitamente a los alumnos, al menos algunos de ellos sentirán el incentivo de continuarla mientras que puedan extraer de ella *algún* beneficio económico. Sin embargo, dado que toda la sociedad está incurriendo en costes, puede resultar económicamente eficaz para ella frenar dichos costes antes de que se alcance ese punto.

Ello no quiere decir que el principio de enseñanza terciaria para todos los que pueden beneficiarse de ella no tenga relevancia como criterio de eficacia. Es evidente que se producen pérdidas económicas si las circunstancias familiares impiden el acceso a personas que potencialmente pueden hacer grandes contribuciones a la sociedad. No obstante, no será necesariamente eficaz hacer extensible el mismo apoyo económico con fondos públicos a todas las personas, inde-

pendientemente de la magnitud de los beneficios obtenidos.

Compartir los riesgos

Si bien en general la enseñanza terciaria en Europa presenta índices de rentabilidad privada tan elevados y seguros como muchas inversiones comerciales sólidas, sus resultados son a largo plazo y presentan innumerables riesgos individuales. La rentabilidad será muy alta para algunas personas, mientras para otras será baja o incluso negativa.

También los empresarios que invierten en enseñanza superior a través de becas a estudiantes se enfrentan a riesgos. Además de la posibilidad de que la fe depositada en un estudiante particular resulte injustificada, en un mercado libre de trabajo puede suceder que los titulados cuya carrera ha financiado un empresario decidan ofrecer sus competencias a otro.

Estos riesgos hacen concluir que una dependencia total de los fondos privados daría lugar a niveles insuficientes de gastos en escuelas superiores y universidades, si se consideran éstas como inversión nacional. Pero el Estado, por otra parte, se halla en posición de ofrecer a todos los alumnos y empresarios lo que es de hecho un seguro colectivo contra el fracaso de la inversión en uno particular.

Otra razón para la financiación pública son los beneficios externos, que se producen al revertir a terceras partes algunos de los beneficios de la enseñanza terciaria. El argumento se utilizó profusamente para justificar la expansión de la enseñanza superior pública en los decenios del 60 y del 70. Se indicaba por ejemplo que los médicos cualificados pueden aportar a sus pacientes beneficios que van más allá de los ingresos que perciben.

Sin embargo, el análisis económico estricto sugiere de nuevo algunas reservas. El mundo moderno denosta y recompensa a la vez las competencias elevadas. Algunos autores afirman que los tiros van por otro lado. La «titulitis» (véase Dore, 1976) e hipótesis similares denuncian que, en una economía moderna, se prefiere con frecuencia contratar a titulados superiores en lugar de titulados de la escuela



secundaria, aun cuando estos últimos puedan efectuar perfectamente el trabajo concreto. En estos casos, la enseñanza superior beneficiaría a las personas que la reciben, pero **penalizando** a los que dejan antes la escuela.

El interés nacional

Tenemos por último el interés nacional, que trasciende los intereses individuales. Las administraciones nacionales tienen habitualmente un interés por la educación y la formación que supera las consideraciones del mercado. Dentro de la enseñanza terciaria esto se aprecia sobre todo en algunas cuestiones respecto a la calidad y en las prioridades nacionales que se otorgan a determinados temas. En la actualidad se acepta mayoritariamente que los incentivos económicos constituyen un eficaz mecanismo de control y que para utilizarlos el Estado debe hacer una contribución económica importante.

Además, se admite en general que todos los mercados requieren una cierta regulación por el Estado, aunque sólo sea para garantizar que los participantes cumplen con las reglas de juego. Pero, por encima de estas consideraciones, la enseñanza superior presenta unas características especiales que hacen sospechosa la propuesta de su fuerte dependencia del mercado. Para que los mercados funcionen correctamente, los consumidores han de hallarse bien informados sobre los resultados probables de sus compras, y deben tener la posibilidad de aprender de su experiencia al efectuar otras adquisiciones. Pero la mayor parte de las decisiones sobre los estudios tras los 18 años son irreversibles y además se toman en contadas ocasiones. Los resultados definitivos de una opción particular no se evidencian durante mucho tiempo, se hallan frecuentemente mezclados con los efectos de otras decisiones e influidos por las decisiones que toman simultáneamente otros estudiantes. Así pues, los circuitos de información que revierte, algo esencial en los mercados eficaces, son inexistentes en este caso.

Una oferta de enseñanza superior que se estableciera exclusivamente en función de los deseos de una cifra masiva de estudiantes individuales no satisfaría

probablemente a largo plazo las necesidades reales de éstos, o las de la sociedad en su conjunto, con la misma eficacia que un sistema en el que la administración de los recursos importantes correspondiera a un gobierno democrático, asesorado por organismos expertos que puedan interpretar los procesos económicos y sociales con los que interactúa la enseñanza terciaria.

Las contribuciones de los estudiantes

El argumento general para hacer participar a los estudiantes en los costes de la enseñanza terciaria es el de «quien se beneficia debe pagar». Los estudiantes extraen la mayor parte de los beneficios: ellos mismos, o sus familias, debieran contribuir a los costes. Este principio es actualmente de aceptación general. Pero el consenso es menor a la hora de fijar **qué** estudiantes deben pagar, **cuándo** deben hacerlo, **cómo y cuánto** han de pagar. ¿Qué es lo justo, lo eficaz, lo políticamente aceptable y lo factible?

Los estudiantes pueden contribuir a los costes de su enseñanza terciaria de tres maneras principales:

- pueden pagar tasas mientras estudian;
- los estudios pueden ser gratuitos pero los impuestos subsiguientes mayores, para ayudar a pagar la enseñanza de las generaciones posteriores;
- pueden pedir un préstamo durante sus estudios y devolverlo cuando tengan ingresos.

La primera opción es obviamente la más sencilla, pero presenta la evidente desventaja de excluir a aquellos que no pueden reunir el capital necesario para pagarse un curso de enseñanza superior.

La segunda opción corresponde al modelo de Estado de Bienestar en funcionamiento desde 1945, pero en retroceso desde mediados del decenio de 1980. Las personas reciben beneficios sociales según sus necesidades y pagan según sus medios. No es sólo que se haya producido una reacción general contra este prin-

«El nivel de aceptación política de todo cambio en las contribuciones de los estudiantes dependerá a fin de cuentas de cómo se perciban costes y beneficios. (...) Toda propuesta de redistribución de costes puede enfrentarse a la inmediata oposición de los grupos de estudiantes influyentes y sus universidades.»

«No obstante, hay algunos mecanismos en los que los empresarios sí son clientes directos de la enseñanza terciaria. Unos de ellos es el resultado del creciente índice de actualización y desarrollo profesional que proporcionan universidades y escuelas superiores. (...) Los empresarios intentan cada vez más influir sobre los contenidos de los programas docentes, y es razonable esperar que paguen por este privilegio»



cipio desde 1980, sino que éste cuadra mal a la enseñanza superior: casi todos los alumnos de ésta proceden de familias bien situadas y acceden a empleos mejor remunerados; las tasas fiscales especiales para los ingresos altos que proporciona una enseñanza superior pueden resultar insuficientes para pagar la deuda al resto de la sociedad. (1)

Por tanto, los actuales debates políticos se concentran sobre todo en el tercer modelo.

Las principales cuestiones que éste plantea son las siguientes:

- si el equilibrio entre la financiación estatal y la individual debe ser igual para todas las categorías de estudiantes de la enseñanza terciaria;
- si deben limitarse las contribuciones de los estudiantes a sus gastos de alojamiento y manutención o si también deben incluir parte de los costes de enseñanza;
- cómo tomar en cuenta la situación económica corriente de las familias;
- la proporción de los costes totales que deben restituir estas tasas en su conjunto;
- qué cantidad han de poder tomar a crédito los estudiantes y con qué fines;
- si las devoluciones debieran ser de importes fijos durante el periodo de pago, o ir en función de los ingresos del ex-alumno (lo que haría frecuentemente que comenzasen con importes bajos y se fueran incrementando con el salario en los primeros años de empleo de un titulado)
- si el organismo prestatario ha de ser una institución estatal o un banco comercial; (2)
- si las subvenciones estatales en forma de créditos deben limitarse a un seguro de riesgos (para titulados cuyos ingresos no permitan alcanzar niveles mínimos), o si debe existir algún tipo de subvención general con interés explícito.

Un posible principio básico para un sistema masivo de enseñanza terciaria es el

de tratar a todos los estudiantes por igual. Un alumno que toma un curso de secretariado en una escuela superior local tiene *a priori* los mismos derechos que otro que estudie física en una universidad importante. Las diferencias entre las subvenciones pueden justificarse por motivos de *equidad* cuando las circunstancias económicas o personales de otro orden sean diversas, o por motivos de *eficacia* cuando hay razones para pensar que la sociedad en su conjunto se beneficia más de algunas inversiones educativas que de otras. Los actuales sistemas de subvención de muchos países apenas encuentran justificación con ninguno de estos motivos.

El nivel de aceptación política de todo cambio en las contribuciones de los estudiantes dependerá a fin de cuentas de cómo se perciban costes y beneficios. Desde el punto de vista de los estudiantes en general, toda iniciativa que pretenda transferir costes del contribuyente general hacia ellos o sus familias será considerada como un gravamen. Pero estos gravámenes serán mayores para algunas categorías de estudiantes que para otras, y algunos podrán en realidad beneficiarse; en diferentes iniciativas se distribuyen los costes de forma distinta.

Toda propuesta de redistribución de costes puede enfrentarse a la inmediata oposición de los grupos de estudiantes influyentes y sus universidades. Es probable que esta oposición sea menor si los pagos estudiantiles pudieran hacerse de manera escalonada durante la vida laboral de éstos y correspondiendo a sus niveles salariales. Esto sugiere la posibilidad de efectuar el pago a través del sistema impositivo, y algunos observadores han propuesto una recarga permanente a titulados superiores en el impuesto sobre la renta. Ello permitiría sin duda recaudar grandes sumas de dinero, pero provocaría casi con total certidumbre una dura oposición política.

La devolución de los créditos a través del sistema fiscal se confunde a menudo con un impuesto a titulados superiores. El modelo australiano, puesto en vigor en 1989, exige a los estudiantes que restituyan cerca del 25 por ciento de los costes docentes de la enseñanza superior, por cabeza. Pueden pagarlos bajo la forma de

(1) Este balance cambia con el tiempo. Si todo el mundo recibiera enseñanza superior, los titulados tendrían que pagar por la educación de sus sucesores, mientras que si son pocos quienes la reciben, resulta mucho más probable que los no titulados tengan que pagar una buena parte de los costes. Así, cuantas más personas disfruten de una enseñanza superior, más se pedirá su financiación sin recurrir a fondos públicos.

(2) El hecho de tratar los créditos a los estudiantes como gastos públicos tiene importantes consecuencias para la economía nacional. Es particularmente importante en un momento en que muchos países europeos se están preparando para cumplir los criterios de Maastricht de admisión al euro.



una tasa o pueden efectivamente tomar prestado el dinero para pagar dichas tasas y restituirlo después a través de un recargo especial en su impuesto sobre la renta, que finaliza en cuanto se haya devuelto el crédito. Este método no consiste pues en un «impuesto a titulados», sino que utiliza el sistema fiscal como medio para recolectar las devoluciones de los créditos.

Los empresarios

Los empresarios se benefician de las competencias de su personal formado, y también de los exámenes que el sistema educativo hace de las capacidades de los titulados. Por ello, se reclama en ocasiones que aquéllos debieran efectuar contribuciones sustanciosas a los costes de la formación. Sin embargo, un empresario paga a sus trabajadores según el valor de éstos para la empresa. Si la enseñanza terciaria incrementa ese valor, el trabajador cualificado recibe la compensación correspondiente, y por tanto -argumentan los empresarios- toda contribución a los costes de la enseñanza terciaria es asunto del titulado y no del empresario. El mercado de empleo puede ser en la práctica menos eficiente de lo que se sugiere, pero el principio sin embargo es válido.

No obstante, hay algunos mecanismos por los que los empresarios sí son clientes directos de la enseñanza terciaria. Uno de ellos es resultado del creciente índice de actualización y desarrollo profesional que proporcionan universidades y escuelas superiores. Los empresarios individuales son con frecuencia beneficiarios directos de ello y a menudo se hacen cargo al menos de una parte de los costes. En segundo lugar, los empresarios intentan cada vez más influir sobre los contenidos de los programas docentes, y es razonable esperar que paguen por este privilegio; incluso si hay personas pertenecientes a la enseñanza superior tradicional que consideran una violación de la libertad académica el permitir a los empresarios que ejerzan una influencia directa sobre lo que se enseña en las instituciones educativas del tercer grado, los cursos «de colaboración» elaborados conjuntamente por empresarios y centros educativos su-

periores se están convirtiendo en algo bastante común.

Estas formas de contribución empresarial son voluntarias. Existen otras propuestas que pretenden integrar elementos obligatorios. Una sugerencia que se debate vivamente en el Reino Unido es la implantación de un «banco de aprendizaje» asistido por los empresarios, como elemento de una estrategia de aprendizaje permanente. Según este modelo, los trabajadores podrían crear un sistema de «créditos de aprendizaje» al que los empresarios contribuirían y que los asalariados utilizarían en los momentos convenientes para ellos.

Otra posibilidad empleada profusamente en los Estados Unidos, y también hasta cierto grado en Japón, es el uso de incentivos fiscales para estimular al sector privado a invertir en la enseñanza. Desde el punto de vista analítico, resulta interesante. En un sentido, las exenciones de impuestos constituyen en parte gastos públicos, pues la administración pierde parte de los ingresos que podría percibir, con el fin de fomentar determinadas categorías de gastos privados. Por otra parte, las exenciones de impuestos transfieren de la administración pública a individuos y organizaciones privadas parte de la responsabilidad de fijar en detalle las prioridades para las actividades a las que éstos pueden efectuar contribuciones exentas de impuestos.

Conclusión

Cinco principios debieran fundamentar todo sistema de financiación de la enseñanza terciaria:

- 1) Toda persona de más de 18 años que haya alcanzado el nivel adecuado en la enseñanza secundaria debiera tener derecho a una cuantía reglamentada de enseñanza de tercer grado costeada con fondos públicos.
- 2) La financiación pública debiera ser equitativa para todos los sectores de la enseñanza terciaria: toda desviación del trato igualitario a los estudiantes sólo podría justificarse por motivos de equidad y eficacia o por prioridades políticas nacionales.



3) Los propios estudiantes debieran verse obligados a pagar una parte importante de los costes de su enseñanza terciaria que sobrepasen la cuantía gratuita reglamentada.

4) Las contribuciones de los estudiantes se harán normalmente en forma de pagos a plazos tras su titulación, pero quienes deseen hacer el pago por adelantado debieran poder hacerlo así. Las restituciones anuales deben vincularse al nivel de ingresos de cada titulado concreto.

5) Los mecanismos de financiación pública debieran ofrecer incentivos para la integración generalizada en la enseñanza de tecnologías adecuadas para mejorar la calidad y reducir los costes.

La aplicación concreta de estos principios deberá corresponder a la opción política de cada país. Este artículo afirma simplemente que la financiación de la enseñanza superior sería económicamente más sana si dichos principios encontrasen una aceptación generalizada.

Referencias bibliográficas

Confederation of British Industries (Confederación de industrias británicas) (1994). *Thinking ahead: Ensuring the expansion of higher education into the 21st century*. Londres: CB1.

Department of Education and Science (Ministerio de Educación y Ciencia) (1988). *Top-up loans for Students*. London: HMSO, Cm 520.

McPherson, M. and Schapiro, M. (1973). *Keeping College Affordable: Government and Educational Opportunity*. Washington DC: Brookings Institution.

Miliband, D. (1990). *Learning by Right: An Entitlement to Paid Education and Training*. London: Institute for Public Policy Research.

Royal Society (1993). *Higher Education Futures*. London: The Royal Society. Londres

UNESCO (1995). *Policy Paper for Change and Development in Higher Education*. Paris: UNESCO

Williams, G. (1992). *Changing Patterns of Finance in Higher Education*. Buckingham: SHE/OUP.

Williams, G. "Paying for Education beyond Eighteen" (Consejo de Industria y Enseñanza Superior). Londres, julio 1996.

World Bank (1994). *Development in Practice - Higher Education: The Lessons of Experience*. Washington DC: Banco Mundial.