



FINANCIAR

la educación superior

Nicholas Barr

Las reformas del Reino Unido pueden constituir un marco útil para otros países

Arriba en la foto, estudiantes universitarios en una clase de química en la Universidad de Cambridge, Inglaterra.

LA EDUCACIÓN superior arrostra multitud de problemas en todo el mundo: las universidades están infra-financiadas, lo que genera preocupación con respecto a su calidad; la ayuda a los estudiantes es inadecuada; la proporción de estudiantes procedentes de entornos desfavorecidos es lamentablemente pequeña, y el financiamiento de las universidades es, en muchos países, regresivo, dado que el dinero procede de la tributación general pero los principales beneficiarios provienen de entornos favorecidos.

La educación terciaria ha dejado de ser únicamente un bien de consumo del que disfruta una élite y se ha convertido en un importante elemento del desempeño económico de un país y un factor determinante fundamental de las opciones vitales de una persona. Así, el crecimiento que está experimentando a escala internacional no solo es necesario sino deseable. No obstante, la educación superior es costosa y se enfrenta a imperativos de competencia que atañen al gasto público. Su financiamiento es, por ende, importante y, desde el punto de vista político, tremendamente delicado. Pese a tales problemas, existe un consenso generalizado sobre dos objetivos centrales: reforzar la calidad y la

diversidad, tanto por sí mismas como por razones de desempeño económico nacional, y mejorar el acceso, por razones tanto de eficacia como de equidad. Si no es posible basarse enteramente en el financiamiento público, será necesario incorporar financiamiento privado, pero de modo que ello no excluya a los estudiantes de entornos desfavorecidos. Buena parte del presente artículo se refiere a dicha cuestión. Los argumentos expuestos, aunque atañen manifiestamente a la educación superior en los países ricos, podrían aplicarse de un modo más amplio a la educación terciaria y a las economías en desarrollo.

¿Qué nos enseña la teoría económica?

La teoría económica nos proporciona una perspectiva útil para analizar la educación superior. En primer lugar, *los días de la planificación centralizada han pasado*. Los estudiantes son consumidores potencialmente bien informados, más capaces que los planificadores de elegir conforme a sus intereses y los de la economía. Pese a que tal premisa es sólida, cabe señalar una excepción al respecto: las personas de entornos desfavorecidos podrían carecer de una información completa, lo que subraya la necesidad de financiamiento de los programas de becas.

Desde el punto de vista de la oferta, la planificación centralizada, independientemente de si alguna vez ha sido deseable, ya no es viable. En respuesta al cambio tecnológico, hay más universidades, más estudiantes y una diversidad infinitamente mayor de materias. De este modo, el mito de que todas las universidades son iguales y, por tanto, deberían recibir el mismo financiamiento, ya no se sostiene. En principio, podría aplicarse un financiamiento diferenciado a través de un planificador central omnisciente, pero el problema es demasiado complejo como para que tal mecanismo sea el único: la educación superior de masas exige un sistema de financiamiento en el que las instituciones puedan cobrar importes diferentes que reflejen sus distintos costos y misiones.

Dicho enfoque depara conclusiones muy distintas si se aplica a la educación escolar, en la que el modelo de consumidor bien informado resulta menos plausible y la idoneidad de un producto más estandarizado es mayor. En lo fundamental, el argumento que favorece unas fuerzas de mercado reguladas no es ideológico, sino que se cimienta en la economía de la información.

Una segunda lección que cabe extraer de la teoría económica consiste en que los *estudiantes deberían contribuir a los costos de obtención de su título*. La educación superior genera beneficios que trascienden al individuo: beneficios en materia de crecimiento, cohesión social y transmisión de valores. Así pues, las subvenciones procedentes de los contribuyentes forman parte, con toda la razón, de tal panorama. No obstante, los estudiantes también obtienen importantes beneficios privados. Por ello, sería tan eficaz como justo que asumieran parte de los costos.

Muchos argumentan que la educación terciaria constituye un derecho y que, por tanto, debería financiarse mediante impuestos. Sin embargo, el que algo se considere un derecho no implica que deba financiarse con la recaudación de impuestos. El acceso a la nutrición es un derecho fundamental y, aun así, nadie considera que esté mal cobrar por los alimentos. El imperativo moral no se refiere a los *instrumentos* (a saber, los precios) sino a los *resultados*, es decir, el que una persona brillante pueda acceder a la mejor escuela o universidad al margen de su situación financiera. Además, el choque mundial entre la educación terciaria en expansión y las presiones fiscales significa que la dependencia del financiamiento tributario ejerce una presión a la baja sobre la calidad. La historia muestra que el financiamiento tributario ha contribuido poco a mejorar el acceso en tanto que, como se ha señalado, dicho financiamiento se halla en franca regresión. Si es injusto pedir que los titulados asuman una parte mayor de los costos de la educación superior, es aún más injusto exigirselo a los contribuyentes que no son titulados.

Sin embargo, la mayoría de estudiantes no puede permitirse una educación superior, lo que nos lleva a la tercera serie de enseñanzas extraídas de la teoría económica: *los préstamos bien diseñados a estudiantes tienen unas características básicas esenciales*.

- Los reembolsos supeditados a los ingresos (reembolsos calculados como un porcentaje x de los ingresos posteriores del prestatario y que se recaudarían junto al impuesto sobre la renta) protegen el acceso, ya que incorporan un seguro frente a la incapacidad de reembolsarlos.

- Los préstamos deberían ser de magnitud suficiente para cubrir las tasas y, al menos en los países ricos, unos costos de vida realistas, de modo que la educación superior fuera gratuita en el momento de recibirla.

- A tales préstamos les correspondería una tasa de interés básicamente igual a los costos relativos a los préstamos del gobierno.

Merece la pena examinar la cuestión de las tasas de interés. En muchos países, incluidos Australia y el Reino Unido, se ofrecen préstamos a una tasa de interés real equivalente a cero, es decir, se trata de subvenciones generales de la tasa de interés. A través de dicha política, no obstante, no se logra un solo objetivo deseable. La subvención resulta tremendamente gravosa y la consiguiente escasez de fondos redundan en detrimento de la calidad y el acceso. No se trata de un punto baladí. La experiencia comunista demuestra que las subvenciones pueden dar lugar a desabastecimiento; en este caso, el costo fiscal de la subvención de la tasa de interés conlleva la concesión de préstamos de cuantía demasiado escasa y copa la ayuda que el contribuyente destina a las universidades. Además, las subvenciones de la tasa de interés son profundamente regresivas. No ayudan a los estudiantes (los reembolsos corresponden a los titulados, no a los estudiantes). Ofrecen una ayuda relativamente escasa a los titulados de bajos ingresos, dado que las deudas impagadas pueden acabar condonándose. Tampoco suponen una ayuda para los titulados de altos ingresos en los inicios de sus carreras profesionales, dado que, en los préstamos supeditados a los ingresos, los reembolsos mensuales dependen exclusivamente de dichos ingresos; de este modo, las tasas de interés no repercuten en tales reembolsos mensuales, sino únicamente en la duración del préstamo. En consecuencia, los principales beneficiarios son los profesionales consolidados que se hallan en plena carrera profesional y cuyos reembolsos del préstamo, gracias a la subvención, concluyen antes de lo habitual en otras circunstancias. Dicho grupo destinatario no es el que los responsables de formular las políticas tenían en mente. Por el contrario, una subvención *específica* de la tasa de interés sí resultaría útil.

Estrategia resultante

La teoría recomienda una estrategia de tres elementos:

Primer elemento, tasas variables diferidas: las universidades se financian mediante una combinación de impuestos y tasas de matriculación. Cada universidad establece sus tasas, que están cubiertas por préstamos. Las tasas de matriculación variables generan polémica en Europa, si bien en menor medida en Europa central y oriental, y se dan por supuestas en Estados Unidos y muchos países asiáticos. Las tasas proporcionan a las universidades recursos adicionales para mejorar su calidad y, a través de la competencia, contribuyen a potenciar la eficacia con la que se emplean tales recursos. Ello no constituye un argumento a favor de una competencia regida por la ley de la selva, sino de unos mercados regulados. En contra de lo que dicta la intuición, las tasas variables también son más justas, ya que reducen la regresividad de un sistema basado en el financiamiento tributario.

El argumento obvio contra las tasas consiste en que estas excluyen a los estudiantes de entornos desfavorecidos. Ello es cierto en el caso de las tasas iniciales, pero no lo es si los estudiantes acceden a la universidad de manera gratuita y pagan su contribución únicamente después de haberse graduado. Esto nos lleva a la segunda parte de la estrategia.

Segundo elemento, préstamos supeditados a los ingresos: la ayuda se proporciona a través de préstamos cuyo reembolso depende de los ingresos. Los préstamos deberían ser de magnitud

suficiente para cubrir las tasas y, en los países más ricos, unos costos de vida realistas; igualmente, se les debería aplicar una tasa de interés equiparable a los costos de los préstamos del gobierno.

Si los préstamos cubrieran las tasas, el paquete se asemejaría mucho a una educación superior “gratuita”. Los estudiantes no pagarían nada al acceder a la universidad. Parte de los costos se sufragarían mediante la tributación y parte a través de reembolsos supeditados a los ingresos. Desde el punto de vista del titulado, estos últimos se diferencian de los impuestos únicamente en dos aspectos: los abonan personas que han ido a la universidad y no se prolongan eternamente. Así, los préstamos supeditados a los ingresos equivalen a una educación superior gratuita que financia una contribución de los titulados supeditada a sus ingresos.

El punto de vista del ministerio de Hacienda difiere un tanto. Aunque los préstamos acaban incorporando recursos privados, un programa de préstamos, por definición, supone unos costos anticipados, dado que el dinero se presta primero y los reembolsos se efectúan después. Por lo tanto, convendría distinguir los costos fiscales de los préstamos (es decir, el dinero que nunca se reembolsa debido, por ejemplo, a la subvención de la tasa de interés) de los costos de flujo de tesorería, referidos al dinero que se acaba reembolsando. Los costos fiscales son un importante motivo de preocupación en todos los países; en los países más pobres, los costos de flujo de tesorería también preocupan. Lo ideal sería poder asumir tales costos mediante préstamos del sector privado, si bien los prestamistas privados cobrarían una cuantiosa prima de riesgo a menos que contaran con el aval del gobierno; sin embargo, en caso de que el gobierno avalara, los préstamos se clasificarían como públicos. Existen soluciones posibles, pero estas requieren que se extremen los cuidados a la hora de diseñarlas.

Tercer elemento, medidas activas para promover el acceso: los dos primeros elementos liberan recursos para financiar el tercero: las medidas activas para fomentar el acceso. Existen dos motivos de exclusión: la pobreza financiera y la pobreza informativa. Cualquier estrategia para promover el acceso debe contar con ambas. Entre las medidas financieras se incluyen programas de becas. A la pobreza informativa se le presta una atención inadecuada. Es fundamental tomar medidas para informar a los escolares e incrementar sus aspiraciones. El más triste obstáculo al acceso se refiere a que los jóvenes ni siquiera piensan ir a la universidad. Además, los estudiantes que no estén bien informados de los costos y beneficios de la educación superior se mostrarán reacios a solicitar préstamos: tal es el grupo para el que la ayuda de los contribuyentes resulta esencial. Por último, los problemas de acceso no pueden resolverse enteramente desde dentro de la educación superior. Es preciso aumentar los recursos disponibles en fases más tempranas del sistema.

Reformas en el Reino Unido

Las reformas de 1998 incorporaron los jaleados préstamos supeditados a los ingresos. Aparte de esto, no obstante, el sistema británico seguía adoleciendo de graves problemas:

- Siguió ejerciéndose una planificación central, con controles del número de estudiantes y las tasas.
- Se introdujeron las tasas, que estableció el gobierno central y cuyo importe era el mismo para todas las carreras de todas las universidades; no se previeron préstamos para cubrir tales tasas, de modo que estas se convirtieron en gastos iniciales.

- La cuantía de los préstamos era demasiado escasa para cubrir el costo de vida, por no hablar de las tasas, e incorporaban subvenciones generales de la tasa de interés.

- Las reformas suprimieron el sistema anterior de ayudas al estudiante financiadas mediante impuestos.

Las reformas aprobadas en 2004 abordan la mayoría de tales problemas y se ajustan en gran medida a la estrategia de tres elementos descrita, de manera que podrían representar un marco útil para otros países.

Tasas de matriculación. Merced a la reforma, a partir de 2006 se sustituirá la tarifa “plana” anticipada por una tasa variable de entre £0 y £3.000 anuales. Los estudiantes podrán pagar la tasa de antemano o bien solicitar un préstamo, en este caso la administración de préstamos estudiantiles pagará la tasa directamente a la universidad, cuya posición financiera será, por tanto, independiente del modo en que los estudiantes elijan pagar sus tasas.

Préstamos. Las reformas de 2004 mejoraron el sistema al ampliar la cobertura de los préstamos a las tasas de matriculación e incrementar la cuantía de estos para cubrir el costo de vida. También incrementan el umbral una vez que comienzan los reembolsos: a partir de 2006, los titulados reembolsarán un 9% de sus ingresos si estos superan las £15.000 anuales (el umbral anterior equivalía a £10.000).

Desde la perspectiva de los estudiantes, la situación ha variado poco con respecto a los días de la educación superior “gratuita”: las tasas se pagan en su nombre y se les ingresa dinero en su cuenta bancaria con el fin de cubrir el costo de vida. Desde la óptica de los titulados, se aplica una deducción adicional sobre las remuneraciones, que se añade al impuesto sobre la renta y a las contribuciones a la seguridad social hasta que satisfaga el importe del préstamo.

No obstante, en un aspecto importante, los regímenes de préstamos no se adecuan ni a la teoría ni a las mejores prácticas: las reformas de 2004 mantienen las subvenciones de la tasa de interés.

Medidas para promover el acceso. La Ley de 2004 restauró las becas (programas de becas conforme a los ingresos). A partir de 2005, los estudiantes de entornos desfavorecidos podrán beneficiarse de becas por importe de hasta £2.700 anuales, al margen de los préstamos. El propósito es que ningún estudiante de un entorno desfavorecido se halle en una situación peor debido a las reformas. Además, se prevé la concesión de ayuda a personas con bajos ingresos tras la obtención del título: cualquier préstamo que no se haya reembolsado transcurridos 25 años se condonará. Asimismo, el sistema estatal prevé la condonación de un 10% del importe de los préstamos concedidos a nuevos profesores de materias con respecto a las que se registran carencias de docentes.

Tales disposiciones, que entrarán plenamente en vigor en 2006, procurarán recursos adicionales y reforzarán la competencia, extremos que contribuirán a mejorar la calidad y la redistribución de los recursos de los más pudientes hacia los desfavorecidos, lo que redundará en beneficio del acceso. No obstante, ello no significa que el régimen sea perfecto. Algunos analistas afirman que el tope de las tasas es demasiado bajo. Se trata de un ejercicio delicado. Si las tasas se liberalizan con excesiva celeridad es posible que el delicado equilibrio político no se sostenga; pero si las tasas se mantienen a un nivel demasiado bajo durante demasiado tiempo, la mayoría de las universidades acabará cobrando la tasa máxima, lo que representará un sistema de tarifa plana que dará pie a que

se reinstaure, por la puerta de atrás, el sistema de planificación central. El principal problema que sigue afectando a los préstamos es la gravosa y regresiva subvención de la tasa de interés. Sea como fuere, buena parte de las reformas emprendidas en el Reino Unido podría emularse en otros países con aprovechamiento.

El principal desafío

La teoría económica y la experiencia práctica ofrecen soluciones a problemas evitables tales como:

- a) El gasto público insostenible.
- b) El gasto público secuestrado por la clase media.
- c) La ausencia o la mala concepción de los préstamos.
- d) Las restricciones económicas de las universidades, que reducen los incentivos a la eficacia.
- e) Características de concepción específicas que resultan costosas (subvención de la tasa de interés), onerosas desde el punto de vista administrativo (evaluación de ingresos) o ambas.

Se trata de problemas generalizados, si bien *b*) y *d*) tienen menor importancia en países con tasas variables.

La situación en otros países

Todos los principales países industrializados están lidiando con el tema del financiamiento de la educación superior. El Gobierno británico hizo gala de un valor considerable al enfrentarse a importantes obstáculos políticos. Otros gobiernos habrán de hacer lo propio antes o después. Su tarea debería verse facilitada por el ejemplo de países como Australia, Canadá, Nueva Zelanda y el Reino Unido.

- *Estados Unidos* aplica correctamente las tasas pero no gestiona igual de bien los préstamos, que no se supeditan a los ingresos ni se recaudan como deducción sobre las remuneraciones y, por lo general, atraen una subvención de la tasa de interés; aún peor se gestiona la promoción del acceso, dado que los acuerdos de becas merecen críticas tanto por su escasez como por su complejidad.

- *Canadá* está considerando activamente la creación de préstamos supeditados a los ingresos.

- *Australia* introdujo tasas de matriculación fijas (es decir, las mismas tasas para todas las carreras en todas las universidades) en 1989 y, recientemente, ha comenzado una liberalización parcial del sistema. Australia dispone asimismo de préstamos supeditados a los ingresos, si bien tales préstamos incorporan la subvención de la tasa de interés y no cubren el costo de vida.

- *Nueva Zelanda* estuvo cerca de incorporar los tres elementos mencionados durante los años noventa pero se quemó por avanzar demasiado deprisa y, debido a la presión electoral, hubo de reinstaurar las subvenciones de la tasa de interés en 2000.

- La mayoría de países de la parte continental de *Europa occidental* y los países nórdicos deberán enfrentarse a la cuestión de las tasas. En muchos países europeos, las tasas de matriculación para la educación superior constituyen una zona prohibida: un Ministro de Educación de un país nórdico llegó a usar la palabra “tabú”.

Los tres elementos de la estrategia descrita (tasas variables diferidas, préstamos supeditados a los ingresos y medidas activas para fomentar el acceso) son aplicables a cualquier país que recaude el impuesto sobre la renta y, por ende, los reembolsos de los préstamos estudiantiles, eficazmente. Tales elementos representan un punto de referencia a partir del cual evaluar las futuras directrices políticas (véase el recuadro).

No obstante, a los países en desarrollo se les plantea un desafío que obsesiona a los analistas, a saber, cómo diseñar un préstamo que imite los reembolsos supeditados a los ingresos donde existe un importante sector informal y una capacidad limitada de recaudación tributaria. Este es, acaso, el mayor desafío de todos.

De no darse los requisitos, sería erróneo promover un régimen de préstamos a gran escala y suponer que, de algún modo, todo acabará saliendo bien. ¿Qué alternativas existen?

- Financiar la educación superior mediante impuestos en una pequeña escala (de, digamos, el 1% del PIB) con el fin de proporcionar educación superior de buena calidad a algunos estudiantes o de menor calidad a más estudiantes.

- Basarse en el financiamiento privado, aceptando que ello limitaría el acceso a los estudiantes cuyas familias puedan asumir los pagos y, acaso, a un cierto número de estudiantes becados.

- Introducir un régimen de préstamos a pequeña escala, aceptando que a este le corresponderá por defecto una tasa de interés alta y unos costos administrativos elevados.

- Emplear los recursos procedentes del contribuyente para sufragar (digamos) dos años de educación universitaria y dejar el resto al financiamiento privado.

- Servirse de la asistencia al desarrollo para lograr el equilibrio entre los métodos mencionados.

Complementariedad de la educación

Cabe aplicar de un modo amplio el debate relativo a las tasas de matriculación y el análisis de los préstamos supeditados a los ingresos a la educación terciaria. Asimismo, la educación terciaria debería considerarse en el contexto más amplio de la educación a lo largo de la vida de una persona. Cada vez es mayor la evidencia que apunta a la complementariedad de los distintos niveles de educación: la educación terciaria es más productiva si se basa en los sólidos cimientos de una educación temprana de alta calidad; asimismo, la educación temprana es más productiva si se ve reforzada por la educación secundaria y terciaria. Así, el desafío consiste en financiar la educación terciaria de un modo que fomente la calidad y evite la exclusión de la educación primaria y secundaria. ■

Nicholas Barr es profesor de Economía Pública en London School of Economics y autor de numerosos libros y artículos sobre la economía del Estado del bienestar (<http://econ.lse.ac.uk/staff/nb>). Asimismo, fue profesor invitado del Departamento de Finanzas Públicas del FMI durante la primavera de 2000 y principal autor del Informe sobre el desarrollo mundial 1996: De la planificación centralizada a la economía de mercado, del Banco Mundial.

Para ampliar el debate, véanse Nicholas Barr, 2004, “Higher Education Funding”, Oxford Review of Economic Policy, vol. 20, No. 2 (tercer trimestre), págs. 264–83, y Nicholas Barr e Iain Crawford, 2005, Financing Higher Education: Answers from the UK (Londres y Nueva York: Routledge).