

FINANCIACIÓN UNIVERSITARIA Y LIBERTAD DE ELECCIÓN¹

La calidad de la educación española está en entredicho. Diversos estudios de ámbito nacional e internacional colocan el sistema educativo de España a la cola del de los países más desarrollados. La falta de incentivos y el excesivo papel del Estado en el modelo educativo generan promociones de universitarios cuya preparación resiste mal una comparación con la de los graduados de otros países. Medidas como los préstamos al alumnado, las desgravaciones fiscales o el bono universitario podrían devolver la capacidad de elección a padres y alumnos, y mejorar así la calidad del sistema universitario al generar los alicientes necesarios para que nuestro país se sume con fuerza a la sociedad del conocimiento.

Las sociedades abiertas sólo pueden competir en la sociedad mundial a través de la formación del capital humano y del esfuerzo en investigación, desarrollo e innovación. Éstas son las bases para lograr altas cotas de prosperidad y empleo de manera sostenida.

No cesa el debate sobre la calidad de la enseñanza universitaria en nuestro país y su desconexión con las necesidades de la sociedad. La universi-

Pedro Schwartz, es académico de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Catedrático de Economía Universidad San Pablo CEU. Del Patronato de la Fundación

¹ Véase un tratamiento más amplio en el trabajo de **Pedro Schwartz Girón, Marta Villar Ezcurra y Julio Castelao Rodríguez**: *El bono universitario o la financiación directa al estudiante universitario*, Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2008.

dad española adolece de numerosos defectos que dificultan su vinculación con el mercado laboral y con la economía productiva. La brecha entre la formación recibida y las necesidades de la sociedad se amplía año a año.

La cesión de competencias educativas a las Comunidades Autónomas no facilita alcanzar un acuerdo nacional sobre una de las cuestiones en las que nos jugamos el futuro de España. Sin embargo, la introducción de pequeños cambios en el sistema podría ser capaz de catalizar transformaciones mucho más profundas que la sucesiva planificación de reformas estructurales cosméticas y desordenadas.

La propuesta de crear un bono universitario quiere aprovechar los éxitos alcanzados en los más diversos países. La característica común del bono es que la subvención a la educación por parte del Estado no la reciben los centros educativos sino los estudiantes o sus familias, para que puedan elegir las instituciones y los contenidos en que gastar el dinero público destinado a educación. Entregar la financiación pública a los estudiantes o a sus familias en lugar de los centros educativos presenta importantes ventajas: otorga a los usuarios la libertad de elección de centro, lo que incrementa los incentivos para que los centros atiendan a la demanda, aumenta la competencia entre instituciones educativas y conciencia a sus beneficiarios de la cantidad de ayuda que están recibiendo realmente.

La Constitución española garantiza el derecho a la educación y a la libertad de enseñanza. Asimismo, las leyes educativas reconocen el derecho de elección de enseñanza por parte de padres y alumnos. No obstante, el determinante papel del Estado crea obstáculos casi insuperables a la libertad de elección, distorsiona la competencia entre los centros educativos y, en consecuencia, lastra la calidad de la formación y de las labores investigadoras.

En el mundo universitario español, el Estado y las Comunidades Autónomas financian casi exclusivamente las universidades públicas. Esto supone una discriminación y un agravio comparativo para los centros privados que, además de ser injusto, distorsiona todo el sistema de calidad e investigación universitaria.

A este hecho hay que añadir que cuando un alumno o una familia optan libremente por un centro privado están soportando un doble pago del servicio educativo. Por un lado, contribuyen mediante sus impuestos al sostenimiento de la universidad pública y, por otro, tienen que asumir el pago de la enseñanza del centro de su elección.

PREOCUPANTE FALTA DE CALIDAD

Según recoge el informe de la OCDE *Education at a Glance* correspondiente a 2008 y publicado a principios de septiembre de 2009, España tiene una distribución irregular y descompensada de personas que han cursado estudios de primaria, secundaria y universitaria. La deficiente calidad de los estudios primarios y medios sin duda influye en los poco alentadores resultados obtenidos por la universidad española. En el último estudio PISA sobre la enseñanza media, nuestro país ha obtenido unos resultados por debajo de la media del resto de países de la OCDE en lectura (35ª posición de una clasificación de 56 países), matemáticas (32ª posición de 56) y en ciencias (31ª posición). Y muchos estudiantes españoles arrastran estas carencias de conocimientos y destrezas durante su etapa universitaria.

Gasto anual por alumno universitario (dólares) en países de la OCDE 2006

Estados Unidos	19.476
Dinamarca	15.391
Austria	10.454
Holanda	9.717
Australia	9.321
Suecia	8.855
Reino Unido	8.425
Irlanda	8.407
Bélgica	8.153
Finlandia	7.951
España	7.820
Corea	7.476
Francia	7.349
Alemania	7.339
Portugal	7.208
República Checa	6.376
Italia	5.537
Turquía	4.648
OCDE (media)	8.415
OCDE (media ponderada)	11.889

Fuente: OCDE, *Education at a Glance* 2009

Y aunque España ha aumentado el porcentaje de alumnos universitarios en la última década y ha gastado crecientes cantidades para fomentar y mantener los estudios universitarios, los resultados no son nada satisfactorios. Así volvemos a ver que un mayor gasto no garantiza necesariamente mejores resultados.

El exceso de oferta de especialidades y titulaciones respecto de la demanda experimentado en los últimos años en España ha llevado a un importante aumento del coste público por alumno y a una financiación poco acorde con las necesidades actuales.

Por ejemplo, en la Comunidad de Madrid en el curso 2007-2008, el precio público medio cobrado por matrícula en las universidades públicas fue de 1.224 euros; mientras que el gasto presupuestado por alumno ascendió a 7.486 euros, de los cuales el Gobierno regional financió, entre gastos corrientes e inversiones, el 84,4% (6.318 euros) y el estudiante el 15,6%, es decir 1.168 euros. Sin embargo, este esfuerzo público no se corresponde, pese a brillantes excepciones, con los bajos niveles de conocimientos impartidos y el escaso prestigio de las universidades españolas.

La universidad china de Jiao Tong de Shanghai publica todos los años un Ranking Académico de las Universidades del Mundo ("ARWU") con una clasificación de las 600 mejores universidades del mundo. En su edición de 2009, la primera universidad española que aparece ocupa el puesto 152 de la clasificación. Por su parte, las universidades americanas copan la parte alta de la clasificación, donde también se encuentran varias de Reino Unido, Francia y de otros países de nuestro entorno. Sin embargo, esta pobre clasificación contrasta con la de las escuelas de negocios españolas. Algunas de ellas, se encuentran entre las mejor consideradas, según el estudio que publica anualmente el *Financial Times*. Tal es el caso del IESE, el Instituto de Empresa o ESADE, que se encuentran entre las veinte escuelas de negocios mejor valoradas de todo el mundo.

Miles de universitarios abandonan cada año sus estudios. En algunas estimaciones, la tasa de abandono entre los estudiantes universitarios españoles oscila entre el 30% y el 50%. Además, los universitarios que con-

siguen terminar sus estudios emplean muchos más años que los planificados en los diseños curriculares. Según el informe de la Fundación Conocimiento y Desarrollo (CYD) de 2008 sobre la universidad española, “el tiempo efectivo de graduación fue, en promedio, en el curso 2004-2005, de 6,3 años en ciclo largo, de 4,5 en el corto y de 3 años para las titulaciones de sólo segundo ciclo, y en torno a dos terceras partes de los alumnos que ingresan en primer curso no pueden obtener la titulación en el periodo mínimo establecido, con máximos para el área de enseñanzas técnicas”.

La tasa de graduación de España fue del 32,4% en 2007, nivel muy inferior al de la mayoría de los países de la OCDE. La tasa de graduación se calcula en función de la proporción de graduados respecto a las personas con la edad media de graduación.

Tasas de graduación en educación universitaria en países de la OCDE en 2007

Islandia	63,1
Australia	49,8
Polonia	49,0
Finlandia	48,5
Nueva Zelanda	47,6
Dinamarca	47,3
Irlanda	45,0
Noruega	43,4
Holanda	42,8
Portugal	42,6
Suecia	39,9
República Eslovaca	38,9
Japón	38,8
Reino Unido	38,7
Estados Unidos	36,5
Italia	35,0
República Checa	34,9
España	32,4
Austria	22,1
Canadá	30,6
Suiza	31,4
Hungría	29,4
Alemania	23,4
Grecia	17,7
OCDE media	38,7
EU-19 media	36,7

Fuente: OCDE, *Education at a Glance* 2009

Por otro lado, el número de graduados en carreras científicas en España por cada 100.000 empleados es inferior al del conjunto de la OCDE y al de los principales países desarrollados.

Todos estos datos son aún más preocupantes si tenemos en cuenta que ya se está implantando el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) –el proceso de Bolonia– que equipara las titulaciones de los universitarios europeos para que el capital humano compita libremente en nuestro espacio globalizado. La competencia entre centros iniciada por el proceso de Bolonia hará más transparentes las diferencias de calidad y forzará la mejora de la calidad de toda la enseñanza superior, tanto privada como pública.

Vista esta situación, y el enorme coste que supone para las arcas públicas la enseñanza universitaria, no es descabellado pensar que nuestro sistema de educación superior debe transformarse para poder responder a los retos del futuro.

ESCASA INVESTIGACIÓN

La universidad española tampoco se caracteriza por su fortaleza investigadora. Según los últimos datos sobre actividades en I+D publicados por el Instituto Nacional de Estadística, el gasto total de España en esta materia alcanzó los 13.342 millones de euros en el año 2007, lo que supone el 1,27% del PIB español. Si descendemos a analizar estas cifras en profundidad, hallamos que el 55,9% del presupuesto total destinado a I+D en España lo aportó el sector empresarial, seguido de la enseñanza universitaria (el 26,4%) y de la Administración Pública (un 17,6%).

Por Comunidades Autónomas, las regiones que más esfuerzo y dinero invirtieron en I+D durante 2007 fueron Madrid (3.584 millones de euros –un tercio del total nacional– y un 1,96% del PIB regional), seguida de Navarra (333 millones de euros y un 1,89% de su PIB), País Vasco (1.216 millones de euros y un 1,87% de su PIB) y Cataluña (2.908 millones de euros, un 1,48% del PIB de la región).

Según los “Principales indicadores sobre ciencia y tecnología”, publicados por la OCDE en julio pasado, España está por debajo de la media de la OCDE y de la UE-27 en cuanto a porcentaje del PIB dedicado a I+D y en número de investigadores por cada mil trabajadores. En cuanto el número de patentes por cada mil habitantes, España está a la cola de la clasificación de los países más desarrollados del mundo de esta clasificación, sólo por delante de Hungría, República Checa y Grecia.

ESTUDIANTES EXTRANJEROS

El número de estudiantes que salen fuera de su país para realizar o completar sus estudios prácticamente se ha cuadruplicado en los últimos treinta años a nivel mundial. Si en 1975 había unas 800.000 personas estudiando fuera de su país, en 2007 la cifra superó los tres millones de estudiantes.

Nuestras universidades tampoco resultan demasiado atractivas para los estudiantes universitarios de otros países. España es uno de los países de la OCDE cuyas universidades atraen a menos estudiantes extranjeros. El único éxito de España en este campo es el de los estudiantes que vienen a cursar un año de licenciatura con el “Programa Erasmus”.

España tiene poca capacidad para atraer alumnos extranjeros que quieran llevar a cabo sus estudios de grado en nuestro país. Según la OCDE, menos de 30.000 estudiantes universitarios españoles estudian en el extranjero y nuestro país acoge a menos de 60.000 estudiantes universitarios de fuera de nuestras fronteras. Apenas tenemos un 2% de estudiantes extranjeros frente al 8,5% de media del conjunto de países de la OCDE.

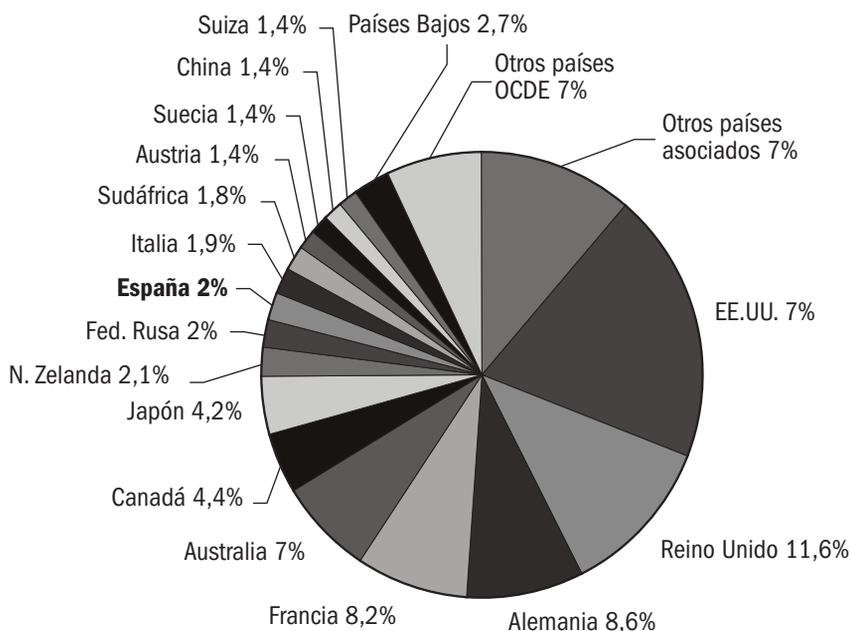
Esta realidad contrasta con la de otros países de la OCDE que forman en sus universidades a muchos más estudiantes extranjeros: Estados Unidos (595.000), Reino Unido (351.000), Alemania (258.000), Francia (246.000), Australia (211.000), Canadá (132.000) o Japón (125.000). El intercambio de estudiantes también es significativo si comparamos los estu-

diantes de algunos países emergentes y en vías de desarrollo que estudian fuera de sus fronteras: China (cerca de 500.000), la India (162.000), Rusia y Marruecos (50.000), Malasia (48.000), Vietnam (30.000) o Tailandia y Brasil (alrededor de 25.000 cada uno).

Las universidades españolas, por tanto, no resultan atractivas para los países de nuestro entorno ni para los países emergentes, con los cuales tendremos que competir en el futuro.

En definitiva, la universidad española, en general, es de baja calidad, resulta poco competitiva, no responde a las necesidades del mercado de trabajo, su tasa investigadora es pobre y atrae a pocos estudiantes de otros países.

Distribución de los universitarios extranjeros por país de destino (2007)



Fuente: UNESCO y OCDE, *Education at a Glance 2009*

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Paradójicamente el método utilizado en España para favorecer a los estudiantes de menores recursos o capacidades se vuelve contra ellos. Al abaratar en exceso las matrículas y al concentrar las ayudas en las universidades públicas sin exigencia de contrapartidas en resultados formativos o de I+D+i, las Administraciones Públicas entorpecen el progreso de los alumnos con menos oportunidades de progresar.

La financiación de las universidades debería ligarse a la obtención de resultados en varios campos, como incentivo para mejorar la calidad de nuestro sistema universitario. Por un lado, la financiación pública tendría que vincularse con la oferta y demanda de las diferentes titulaciones y con los resultados de la labor investigadora de departamentos e institutos. Las ayudas a familias o alumnos deberían ligarse al esfuerzo y resultados académicos de los alumnos, para fomentar la excelencia.

FINANCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA DE LAS UNIVERSIDADES

La aportación del sector privado a la financiación universitaria resulta especialmente eficaz en vincular la labor didáctica e investigadora con la aplicación práctica de los conocimientos en beneficio de la sociedad. Para mejorar la financiación de la universidad, la Comisión Europea afirma que hace falta dar protagonismo a los fondos privados. Esto implica no sólo elevar el importe de las matrículas, sin que el aumento de los precios académicos se convierta en una barrera para los estudiantes con menos recursos, sino también fomentar la creación de fundaciones privadas y las donaciones de particulares. El crecimiento del gasto privado en la enseñanza superior tiende a complementar, más que a sustituir, a la inversión pública, por lo que deberían incentivarse mediante desgravaciones las donaciones o aportaciones de antiguos alumnos a sus universidades. Desgraciadamente, el sistema universitario español no facilita esa cooperación entre fondos privados y públicos en la financiación de las universidades.

A pesar de las sucesivas reformas y consensos educativos, no acaban de colmarse las carencias arriba señaladas de la universidad española.

El coste de las universidades públicas sigue sufragado en su práctica totalidad por los impuestos de todos los ciudadanos, la mayoría de los cuales no han pasado por la universidad. Los alumnos o sus familias sólo pagan una parte simbólica del coste real de la plaza universitaria. Una de las medidas que se podrían adoptar es la emisión de una “factura sombra” que recogiera el coste real de la matrícula universitaria para que sus beneficiarios tomaran conciencia del privilegio del que disfrutaban. Otro de los remedios a adoptar sería el de estudiar y poner en marcha sistemas que ya se han aplicado con éxito en otros países: a saber, los préstamos al alumno, las desgravaciones fiscales a la familia y el bono universitario.

La desgravación fiscal a aquellos que inviertan en la formación de sus hijos aligeraría la carga que supone para los presupuestos públicos el sistema universitario y estimularía la inversión privada en educación, tanto en las universidades públicas como en las privadas. Los préstamos refuerzan la responsabilidad del estudiante, quien debe obtener buenas calificaciones para mantener las ayudas y se establece un compromiso con la sociedad que le ha dado la oportunidad de formarse de cara al futuro. El bono universitario consagra la libertad de elección de las familias o de los estudiantes, quienes pueden decidir matricularse en una institución pública o privada a la que aportan sus recursos. Cualquiera de estos tres modos de incentivar la aportación de fondos privados a la universidad crearía un sistema natural de incentivos para que los centros de enseñanza e investigación superior compitieran por captar y formar al mayor número de alumnos posibles, lo que redundaría en beneficio de todo el sistema universitario.

EXPERIENCIAS DEL BONO ESCOLAR

La idea del bono universitario no es nueva. Su impulsor fue Milton Friedman, hace ya cincuenta años, cuando propuso que la financiación pública

de la enseñanza primaria y media en EE.UU. se entregara directamente a las familias en forma de un bono que aplicarían al pago de la matrícula en el centro de su elección. Este sistema, aplicado a la universidad, reforzaría la libertad individual, fomentaría la competencia entre los centros educativos, al tiempo que mejoraría los resultados del apoyo financiero del Estado al sistema educativo.

Uno de los ejemplos más destacados de la utilización del cheque o bono escolar es el de Suecia. El Gobierno liberal-conservador sueco de inicios de los años 90 descentralizó el sistema educativo y transfirió a las familias la capacidad de elección del centro, entregándoles un bono que cubría el 85% del coste medio por alumno de las escuelas públicas. Como consecuencia, se multiplicó el número de instituciones educativas, que buscaron reducir costes, mejorar la atención al alumno y su rendimiento. Ello tuvo un efecto tan claramente benéfico sobre la calidad del sistema educativo sueco que posteriores gobiernos social-demócratas mantuvieron el sistema de bono para las escuelas y los ampliaron a los hospitales y consultas médicas.

En Estados Unidos, son muchos los estados que han puesto en práctica el sistema de bono escolar. La comparación de resultados escolares entre escuelas públicas y colegios concertados (*charter schools*) en los distritos más conflictivos parece indicar que la mera posibilidad de aplicar la ayuda pública a la enseñanza privada mejora el progreso de los alumnos de grupos sociales desfavorecidos. Esta medida ha logrado mejorar la calidad de la enseñanza pública y su aprovechamiento por parte de los alumnos. En cuanto a la financiación de los estudios universitarios en Estados Unidos, también es interesante la desgravación de cuentas de ahorro universitario bajo la fórmula del prepago, lo que permite que los padres paguen a coste de hoy la formación universitaria de sus hijos en el mañana.

En Uruguay lleva años funcionando el impuesto al titulado. Este sistema grava únicamente a aquellos que se han beneficiado de la enseñanza pública, que contribuyen así a financiar nuevas becas e infraestructuras educativas una vez que se insertan en el mercado laboral.

El Reino Unido instauró en 1990 un sistema de préstamos públicos para costear los estudios universitarios que facilita la financiación del sistema y garantiza la igualdad de oportunidades. Australia y Nueva Zelanda han optado por encarecer el coste de las matrículas, aliviado por becas, ayudas o préstamos-renta vinculados al aprovechamiento de los estudios y a su devolución diferida, a partir del momento en que comiencen a trabajar los titulados.

Estos métodos de financiación no son nuevos. Japón y Noruega fueron los pioneros en ese sistema de préstamos a lo largo de la década de 1940. Islandia, Canadá, Suecia y Turquía se sumaron a la financiación pública al estudiante en los años 60; Dinamarca, México y Estados Unidos lo hicieron en los 70, y casi una decena de países pusieron en práctica métodos parecidos en los años 80 y 90 del pasado siglo.

Algunas Comunidades Autónomas han llevado a cabo experiencias para favorecer la educación a través de deducciones en su tramo de IRPF. En Canarias se ha aplicado una deducción de entre 300 y 600 euros para los gastos educativos de sus hijos dependientes. En Cataluña se puso en marcha en 2002 una deducción limitada al pago de los intereses de préstamos concedidos por la Agencia de Gestión de Ayudas Universitarias e Investigación para financiar estudios de tercer ciclo. Murcia, Galicia o Castilla y León han aplicado también deducciones por el pago de cuidadores o de guarderías para menores de tres años. En Valencia se ha instituido el bono escolar para la enseñanza de preescolar e infantil.

PROPUESTAS PARA MEJORAR LA FINANCIACIÓN UNIVERSITARIA

Los profesores Marta Villar y Julio Castelao, bajo mi dirección, realizaron en 2005 un estudio de la Universidad San Pablo-CEU publicado por el Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, en el que proponían las siguientes medidas para mejorar la financiación de las universidades madrileñas:

- Deducción en la cuota del IRPF del 20% del montante de la matrícula de los estudios de grado en universidades públicas o privadas.

- Creación de un bono universitario de 2.000 euros (precio aproximado de los másteres oficiales) para cursos de postgrado en universidades españolas o extranjeras, tanto públicas como privadas.
- Oferta de mayor número de becas de excelencia basadas en el expediente académico, que cubran el importe total del coste del programa.
- Becas parciales para universitarios condicionadas al expediente.
- Préstamos preferentes para realización de estudios de postgrado, con periodos de carencia del principal o intereses.

Sea cual sea la solución arbitrada para hacer frente a los problemas expuestos, deben respetarse al menos dos premisas: garantizar la igualdad de oportunidades de los estudiantes mejorando la calidad de las universidades tanto públicas como privadas, y evolucionar hacia una mayor autonomía y competencia entre las diferentes universidades.

La aplicación de los bonos, especialmente en la enseñanza primaria y media, se ha demostrado como un instrumento eficaz para elevar el nivel de calidad e incentivar la diversidad, la responsabilidad y la autonomía individual. ¿Por qué no extender el uso del bono escolar o la desgravación fiscal a la enseñanza universitaria? Como señalaba al comienzo del texto, si introducimos un pequeño cambio que altere el reparto de incentivos, tal vez podamos iniciar una mejora paulatina del sistema universitario español. Éste es el objetivo del bono universitario.

PALABRAS CLAVE

Educación • Ciencia y Tecnología - I+D - Universidades • Fiscalidad

RESUMEN

El autor hace una reflexión que pretende introducir propuestas de mejora de la calidad del sistema universitario en España. Algunas de las mejoras que defiende son los préstamos al alumnado, las desgravaciones fiscales o el bono universitario, las cuales ya han tenido aplicación con éxito en otros países. Tras analizar la preocupante falta de calidad de la educación universitaria en nuestro país, y los escasos recursos dedicados a investigación y desarrollo, plantea la necesidad de estas reformas ante el nuevo escenario planteado por el Proceso de Bolonia.

ABSTRACT

The author sets forth some proposals to improve the quality of the university system in Spain. Loans to pupils, tax reliefs, or the university bonus, which have already been successfully implemented in other countries, are some of the improvements he defends. After analysing the disturbing lack of quality of university education in our country, and the scarce allocation of resources to research and development, he discusses the necessity of these reforms upon the new scenario that the Bologna process is about to bring.