

TASAS, BECAS Y PRESTAMOS EN LA EDUCACION POS-OBLIGATORIA*

F. BOSCH i PONT**

¿A qué viene un artículo sobre la enseñanza pos-obligatoria en un número monográfico sobre financiamiento de la enseñanza universitaria? ¿No sería más operativo circunscribirse al ámbito universitario? Aunque parezca paradójico, la discusión de la financiación universitaria —especialmente cuando se alude, como en este artículo, a la igualdad de oportunidades— debe tener muy en cuenta lo que acontece: 1) en los niveles educativos previos a la universidad; y 2) en el mercado de trabajo, esto es, los empleos y el contenido de la legislación laboral.

Dicho en otras palabras, el análisis de la financiación de la enseñanza universitaria española que se desarrolla en este artículo se centra alrededor del coste —y su repercusión— por alumno. Pero dado que los alumnos que cursan, o cursarán, estudios universitarios no son los únicos afectados, la discusión aborda la financiación de la enseñanza comprendida entre los años de escolaridad obligatoria y la universidad. La referencia a los aspectos laborales se debe tanto a lo que se acaba de señalar como a la influencia que el mercado de trabajo tiene sobre las elecciones educativas.

A pesar de lo discutible de una política de igualdad de oportunidades —basada en la capacidad, o «méritos», intelectuales de los individuos— la argumentación que aquí se avanza tiene el modesto empeño de razonar más allá de los consabidos tópicos en torno a la regresividad de las tasas universitarias, para lo cual considerará el nivel actual de las tasas académicas en relación a las posibilidades de acceso a la enseñanza superior. La aproximación gradual de las tasas universitarias a los costes unitarios (resultantes de dividir el gasto total en un determinado grupo de alumnos, estudiantes de Medicina, por ejemplo, por el número de dichos alumnos) combinada con una política de becas y préstamos es la opción que se defenderá en este trabajo.

Sin embargo, debe quedar bien claro que si bien el autor suscribe esta fórmula la adopción de una política educativa concreta rebasa lo estrictamente económico; la decisión es, en última instancia, política. Lo último obedece tanto a diferencias de opinión como a problemas de información. Y es precisamente en base a estas consideraciones que resulta difícil dar visos de aceptabilidad a posturas que pretenden sustituir el pacto ecléctico por fórmulas autoritarias y uniformistas en aras de unos fines más o menos utópicos.

No se olvide que el progresismo que presumen muchas de las fórmulas hoy en boga tiene antecedentes tales como la política educativa del régimen autoritario que siguió a la segunda República. Tampoco hace falta suponer que la demagogia abunda en las decisiones educativas porque existen personas o grupos con espíritus retorcidos. Conspiraciones puede que las haya, pero lo que está fuera de duda —y este artículo pretende corroborarlo en la medida de sus posibilidades— es la complejidad, incertidumbre, deficiente información y flexibilidad de los problemas educativos.

** Doctor en Economía.

* Las limitaciones de este artículo aún habrían sido mayores de no ser por las críticas y sugerencias, de J. García Durán y P. Puig i Bastart.

La elaboración de esta exposición en torno a una opción tan específica y debatible (1), como es el progresivo —en tres años, por ejemplo— acercamiento de las tasas académicas a los costes unitarios, complementado con becas y préstamos, es fruto de la convicción de que éste es el mejor antídoto para la demagogia y los análisis simplistas de asuntos tan complejos e imperfectamente conocidos como son los problemas educativos.

Como se podrá comprobar en lo que sigue a continuación, la aportación de razonamientos y juicios específicos no presupone, y menos implica, exactitud o certeza; en educación tan solo se puede obtener una visión razonada de unos problemas que a lo mejor para algunos resultará razonable y convincente. O para plantearlo en otros términos: ser estudiada a fondo mediante investigaciones monográficas y posiblemente la elaboración de un informe-preparado por una comisión elegida —no necesariamente compuesta por los políticos— que explore diversas opciones y recomiende una en particular.

1. DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y TASAS ACADEMICAS

La universidad española es clasista. Esta apreciación parece predominar entre los españoles. La tabla lo ilustra; ya que si cabe preguntarse cual es la exactitud, o incluso representatividad de las mismas, no parece razonable disputar el orden de magnitud de los datos obtenidos. En la actualidad, la mayoría de los alumnos universitarios provienen de familias con ingresos medios o altos; la proporción de universitarios cuyas familias reciben salarios bajos, o provienen del medio rural no guarda relación con el porcentaje que estos dos grupos representan en el total de la población.

Sin ánimo de caricaturizar, se puede señalar que, ante esta situación, **la opción que suele privar —en España— es la de los precios políticos: las tasas académicas deben mantenerse por debajo de los costes unitarios de la enseñanza universitaria, con el fin de que el acceso a la universidad no se vea afectado por razones económicas.**

Mientras que la desigualdad de oportunidades para acceder a la universidad, o, más rigurosamente, los porcentajes de alumnos que proviene de los grupos sociales definidos en función de la situación económica o geográfica, es una cuestión de hecho, la interpretación de las causas, la valoración que se le de, o las políticas que se arbitren serán controvertidas ya que nunca están exentas de conjeturas. No obstante, esta situación puede paliarse, aunque solo sea parcialmente, mediante análisis explícitos de factores que, independientemente de las preferencias individuales influyen en la viabilidad, y efectividad, de las medidas, escogidos para modificar la situación presente.

Se parte, pues, de una situación en la que la composición del alumnado universitario no refleja la distribución socioeconómica de la sociedad española. En el epígrafe siguiente se analiza la política vigente encaminada a superar esta situación.

(1) Entre los múltiples esquemas citables se puede mencionar al vigente en el Reino Unido, el cual combina los subsidios a los centros universitarios con cargo al presupuesto del Estado con becas que financian los municipios. Esta fórmula, en la actualidad, atraviesa graves problemas financieros y, además, no parece que ha alterado sustancialmente la discriminación económica en las universidades del Reino Unido. El objeto de esta nota marginal no es el de descalificar políticas fundamentadas predominantemente en el subsidio, sino tan solo animar, a quienes creen en estas opciones, para que defiendan razonablemente sus puntos de vista y, de esta forma, se pueda generar un debate que ilumine los puntos oscuros y debatibles de las diversas opciones.

TABLA 1

**ACCESO A LOS DISTINTOS NIVELES DE ENSEÑANZA,
SEGUN CATEGORIA SOCIO-PROFESIONAL DEL PADRE**

| CATEGORIAS PROFESIONALES | % de población activa masculina | Bachillerato Elemental % | Bachillerato Superior % | Universidad |
|--|---------------------------------|--------------------------|-------------------------|-------------|
| Cuadros superiores y profesiones liberales.. | 3,30 | 7,94 | 14,92 | 31,93 |
| Cuadros medios..... | 4,12 | 7,45 | 11,93 | 14,60 |
| Fuerzas armadas..... | 1,54 | 3,76 | 5,43 | 5,14 |
| Empresarios con asalariados de la industria y los servicios..... | 3,08 | 5,96 | 7,50 | 7,64 |
| Empresarios agrarios con asalariados..... | 1,53 | 1,94 | 2,84 | 3,11 |
| Empleados..... | 10,30 | 14,88 | 17,76 | 15,30 |
| Empresarios sin asalariados y trabajadores independientes..... | 6,93 | 8,89 | 8,28 | 5,98 |
| Personal de servicios..... | 4,72 | 5,29 | 4,08 | 2,79 |
| Agricultores sin asalariados..... | 13,13 | 7,09 | 6,79 | 3,96 |
| Obreros calificados..... | 30,69 | 27,49 | 15,25 | 7,00 |
| Obreros sin calificar..... | 8,11 | 4,36 | 2,08 | 1,02 |
| Trabajadores del campo..... | 12,56 | 4,93 | 3,14 | 1,54 |
| Totales..... | 100,0 % | 100,0 % | 100,0 % | 100,0 % |
| N..... | 9.285.645 | 1.236.850 | 329.292 | 156.762 |

FUENTE: I. N. E., *Censo de la Población de España, 1970*. Se han excluido de las bases los retiradores, rentistas y ocupaciones no clasificables, así como las personas económicamente no activas. *Estudios Sociológicos sobre la situación social de España, 1975*. Fundación Foessa, p. 753.

2. DEFENSA DEL SUBSIDIO. CRITERIO DE EQUIDAD

El predominio de los hijos de familias económicamente acomodadas en la universidad se atribuye —no sin buena parte de razón— a factores financieros. La enseñanza universitaria cuesta dinero, tanto por los desembolsos en concepto de matrícula, libros, viajes, etc., como por el dinero que se deja de ganar (2) debido a que no se suele combinar la enseñanza con un empleo (fijo y remunerado).

Estos desembolsos y la renuncia a unos ingresos inciden de una forma acusada en las economías familiares cuyos ingresos son relativamente bajos. Cuando a esta aceptación se añade la constatación de la baja proporción de universitarios procedentes de dichas familias, se tiende a concluir que el Estado,

(2) Una parte importante de los costes de un curso académico es la renuncia a la remuneración que se obtendría en sus puestos de trabajo —lo que en inglés se denomina «forgone earnings»— no obstante, por razones expositivas, en este artículo al hablar de costes totales de la educación se omiten los citados «costes de renuncia». Su inclusión no alteraría las conclusiones desde el punto de vista cualitativo, pero en cambio, complicaría innecesariamente el hilo de la exposición.

con cargo a los fondos públicos, debería ofrecer un subsidio a los estudiantes cuyas familias difícilmente pueden sufragar el coste de unos estudios superiores. Este es, en síntesis, el argumento de equidad, o justicia distributiva, que se ofrece para propugnar el subsidio a la educación universitaria. Se deja la defensa de' subsidio por razones de eficiencia económica para más adelante.

Una presentación tan esquemática del argumento de la equidad deja bastantes cabos sueltos. Si se acepta la implantación de una política de subsidios a la educación, quizá será oportuno investigar los criterios para determinar el nivel de subsidio, y explorar las múltiples fórmulas para efectuar dichas transferencias. Estos dos interrogantes no son los únicos, ni posiblemente, los fundamentales, pero son importantes en el caso español —aunque solo sea porque quiénes aluden a los subsidios universitarios no suelen suponer que estas cuestiones son debatibles y flexibles.

3. BECAS Y TASAS ACADEMICAS

Se ha indicado ya que en España se intenta paliar, o meramente evitar que empeore, la distribución del alumnado universitario en función de su origen socio-económico. Para ello se sigue una política de precios políticos —los alumnos pagan aproximadamente un diez por ciento de los costes corrientes(3)— complementada con un programa de becas. El objetivo que se persigue es obvio: evitar que por razones económicas dejen de ir a la universidad jóvenes que tienen la capacidad intelectual, y motivación, suficiente para poder terminar satisfactoriamente unos estudios universitarios.

Ahora bien volviendo a las preguntas formuladas al final del epígrafe anterior, hay que indagar si el subsidio es efectivo; y, si la conclusión es afirmativa, será útil estimar el nivel del subsidio necesario para lograr un impacto determinado, por ejemplo, en términos de un aumento del porcentaje de alumnos pertenecientes a grupos socio-económicos con ingresos relativamente bajos. Existe, sin embargo, una tercera cuestión que está ligada a las dos primeras: se trata de la fórmula escogida para materializar el subsidio.

La efectividad del subsidio, al igual que la cuantía del mismo son de difícil estimación. En cualquier caso, no obstante, parece razonable que, independientemente del montante de la ayuda, ésta tendrá una incidencia positiva si el dinero llega a quienes procedan de familias con economías relativamente precarias. Se parte, pues, en esta exposición, del supuesto de que el subsidio ayuda a superar la limitación financiera de un cierto número de estudiantes. Podría pensarse, que esto significa que la bondad del subsidio es ajena a la cuantía o forma en que éste se materializa.

Sin embargo, de lo dicho no se puede inferir que la mayor o menor bondad del subsidio sea ajena al montante y características de la ayuda; ya que si bien es cierto que más vale una pequeña ayuda que nada, también parece realista suponer que sólo las ayudas que rebasen una determinada cuantía —que no tiene porque ser la misma para cada persona, tiempo, o lugar— serán suficientes

(3) *Informe Suárez*; INFORME que eleva al Gobierno *La Comisión Evaluadora de la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa* en el cumplimiento del Decreto 186/76 de 6 de febrero, p. 460.

para candidatos potenciales a la universidad, cuya situación económica familiar es realmente precaria.

Pero, ¿cuál es la cantidad que, probablemente, debería ofrecerse en concepto de subsidio? Esta pregunta, en la actualidad no puede contestarse con rigor; faltan estudios de las actitudes, y hábitos de gasto, de los estudiantes; se desconoce cuál tiende a ser la reacción que aportaría el hijo que desea ingresar en la universidad.

El problema no puede reducirse a un cálculo de costes y beneficios; las personas valoran los datos económicos de forma que, a priori, sólo puede ser objeto de conjetura, jamás de medición exacta, o en términos probabilísticos.

Los sociólogos demuestran que el arte de la conjetura puede practicarse con notable rigor. De la ignorancia presente, y de la incertidumbre del futuro, no se sigue necesariamente el abandono de la razón, esto es, de los análisis razonados. A la conjetura no se le aplica el cálculo de probabilidades, pero puede ser defendida a tenor de su plausibilidad. Esta última no tiene porque carecer de rigor; el método de las encuestas, los estudios comparativos (históricos o internacionales) brindan información que puede ser razonada; y, generalmente, permite extraer conclusiones cuya fiabilidad, es desconocida a priori, pero que, en cualquier caso, ilustran las posibles reacciones de las personas, y las consecuencias que podrían derivarse de determinadas opciones.

Esta disgresión, que a primera vista trasciende al asunto concreto de las becas y tasas académicas, es, sin embargo, relevante en este contexto. Hasta aquí lo único que se ha podido defender por razones de equidad (entendida ésta como la igualdad de oportunidades educativas para quienes no poseen los mismos medios económicos), es la oportunidad de los subsidios el montante, y la forma del subsidio, son debatibles, porque la información sobre el impacto de las múltiples opciones posibles, en unos casos es imperfecta, y en otros es casi inexistente.

Estas conclusiones, al igual que la disgresión que las precede, ponen en evidencia la falta de rigor de los planteamientos que implícita, o explícitamente, presuponen que la superación de la discriminación económica, que tiene lugar en las universidades españolas, se obtendrá mediante la congelación, o eliminación de las tasas académicas, la potenciación de la política de becas, o una combinación de ambas políticas.

Dicho en otros términos: 1) la discriminación universitaria no puede especificarse a partir de una mera relación de casualidad entre disponibilidades financieras y posibilidades de acceso a la universidad de los alumnos que han cursado las enseñanzas previas a la misma; y 2) dado que además de las becas y tasas existen otros instrumentos, tales como, por ejemplo, los préstamos, y el trabajo a tiempo parcial, los primeros no pueden ser tildados, a priori, de óptimos, o más adecuados. El segundo punto no requiere mayor elaboración, en este contexto; la discusión del primer punto servirá de introducción a la consideración de la viabilidad de los préstamos; la cual, a su vez, preparará el terreno para analizar una política que combine, préstamos, y becas, con unas tasas académicas gradualmente más cercanas a los costes unitarios estimados.

A título de balance provisional de esta exposición se puede avanzar que la discriminación económica que impera en la enseñanza universitaria no necesariamente debe o puede solucionarse, con una política que combine becas con unas tasas académicas que sólo representan una proporción muy pequeña de los costes de la enseñanza. El análisis de otras opciones, sin em-

TABLA 2
ESCOLARIZACION PROVINCIAL POR EDADES *

(Diciembre 1970)

—En porcentaje—

| PROVINCIAS | De 20 a 24 años | De 15 a 19 años | De 10 a 14 años | Menos de 10 años |
|---------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|
| Madrid..... | 17,3 | 43,8 | 94,6 | 66,7 |
| Barcelona..... | 9,9 | 31,6 | 93,2 | 71,7 |
| Navarra..... | 12,3 | 36,2 | 93,3 | 70,3 |
| Soria..... | 11,7 | 37,2 | 92,4 | 72,6 |
| Badajoz..... | 7,6 | 22,7 | 89,3 | 63,1 |
| Media nacional..... | 9,9 | 29,5 | 91,9 | 65,8 |

* Escolarización calculada en base a los datos censales.
 FUENTE: I.N.C.I.E., *Evaluación del Sistema Educativo: Elaboración de Indicadores*, tomo I, p. 193.

bargo, requiere —como a continuación se intenta demostrar— la identificación de situaciones discriminatorias mucho más decisivas, y previas, a la que se enfrenta el estudiante al considerar el ingreso en la universidad.

4. EL CUELLO DE LA BOTELLA EN LA FINANCIACION DE LA ENSEÑANZA SECUNDARIA

A diferencia de lo que suele creerse, en España —al igual que en el Reino Unido, Suecia y Dinamarca (5)— la barrera económica más importante se encuentra en la primera etapa de la enseñanza pos-obligatoria, esto es, lo que usualmente se denomina enseñanza media.

Aunque el caso español no está estudiado a fondo (6), los datos de la tabla 2 ofrecen una base razonable para aventurar la afirmación que abre este epígrafe. Así, solo una parte de los alumnos que terminan la escolarización obligatoria prosiguen sus estudios. El coste de los mismos no puede considerarse como irrelevante para las familias cuyos ingresos son relativamente bajos, o para aquellas que viven en poblaciones que carecen de centros que impartan dichas enseñanzas.

(4) MARK BLAUG, *An Introduction to the Economics of Education* (Londres: Allen Lane, The Penguin Press, 1970), p. 293.

(5) MAUREEN WOODHALL, *Student Loans. A Review of Experience in Scandinavia and Elsewhere* (Londres: George G. Harrap & Co. Ltd., 1970), p. 131/139.

(6) Dos ejemplos recientes de la superficialidad con que se toca este tema los ofrecen el *Informe Suárez* y el libro de JOAQUIN TENA ARTIGAS, LUIS CORDERO PASCUAL y JOSE LUIS DIAZ JARES, *La Universidad Española: Datos para un Problema*. (Madrid: Fondo para la investigación Económica y Social de la Confederación Española de Cajas de Ahorro Confederadas, 1976.)

Las cifras que ofrece el estudio de Sigúan y Estruch (7) pueden considerarse obsoletas en la medida en que la inflación de los últimos años ha aumentado considerablemente los costes de la educación; pero, mientras no aparezca un estudio que demuestre lo contrario, parece razonable afirmar que los costes de la enseñanza secundaria afectan a las elecciones educativas de las familias con ingresos relativamente bajos, y a las de las zonas rurales.

En el supuesto más favorable el alumno ha tenido la enseñanza obligatoria casi gratuita (8); pero en lo que atañe a enseñanzas posteriores, a menos que el subsidio comience a partir del primer año de enseñanza pos-obligatoria, la familia debe hacerse a la idea de que habrá de *costear varios cursos antes de poder considerar la financiación de la enseñanza superior*.

Sería incorrecto suponer que los costes de dicha enseñanza son directamente comparables con los de la enseñanza universitaria. Por una parte, y por razones de edad, el riesgo es superior en la etapa inmediatamente siguiente al período de enseñanza obligatoria. Por otra, el hecho de que la legislación laboral vigente prime los títulos (del nivel que sean) equivale a un incentivo para obtener, pongamos por caso, el título de bachiller; pero, no obstante esto no cambia la dificultad financiera a la que se enfrentan quienes van a seguir estudiando más allá del período obligatorio. Quizá, esta política laboral repercute desfavorablemente en aquellos que, por las razones que sean no obtienen título —problema que, dicho sea de paso, no suele merecer la atención que se otorga a la discriminación en el acceso a la universidad (9).

En suma resulta significativa la comparación de la distribución según el origen socio-económico del alumnado desde la educación obligatoria hasta la universitaria, que ofrece la Tabla 1 con esta información, y a tenor de lo acabado de exponer, parece razonable concluir que la financiación de la enseñanza secundaria es un cuello de botella, que no puede soslayarse cuando se estudia el problema de la discriminación económica a nivel universitario.

El acento de la discriminación económica parece recaer en los aspectos financieros de la enseñanza pos-obligatoria, pero, ¿es éste el diagnóstico completo? En lo que sigue se demuestra, para el caso de la enseñanza obligatoria, que existen otras variables a tener en cuenta a la hora de especificar el problema de la discriminación económica en las posibilidades de acceso a la enseñanza universitaria.

5. GRATUIDAD Y CALIDAD EN LA ENSEÑANZA OBLIGATORIA

En el epígrafe precedente se ha mencionado el elevado riesgo que incurren las familias en la financiación de la enseñanza secundaria (con miras a la obtención de un título universitario). A falta de estudios monográficos sobre

(7) A pesar de los que la información recogida en este estudio se basa en una muestra tomada en Catalunya, su lectura es instructiva; e, indirectamente, plantea el problema que se desarrolla en este epígrafe: M. SIGUAN y J. ESTRUCH, *El precio de la enseñanza en España* (Barcelona: Dopesa, 1974).

(8) «Hoy se puede estimar que, pese a la ilegalidad del concepto, el alumnado inscrito en centros estatales (de E.G.B.) abona determinadas cantidades en concepto de permanencias en el 70 por 100 de dichos centros, con la única exclusión de siete provincias, en las que no existe tal abono. Las cantidades oscilan entre las mil quinientas y las tres mil pesetas anuales, aunque hay centros que las superan». *Informe Suárez*, p. 221.

(9) *El Informe Suárez*, al igual que otros estudios sobre la realidad educativa española, cojea sensiblemente a la hora de relacionar la política educativa al mercado de trabajo y, en particular, a la legislación laboral.

el tema quizá pueda indicarse —con carácter meramente provisional— que los resultados académicos obtenidos en la E.G.B. pesan en el momento de ponderar las ventajas y desventajas de seguir estudiando.

El sistema educativo está orientado hacia la obtención de títulos, que pueden ser considerados como la certificación de la posesión de determinados conocimientos o capacidades —interpretación que encaja con la demanda de indicadores de competencia por parte del mercado de trabajo—, o que, a menudo, y debido a la legislación laboral, son considerados como barreras de entrada a cotos laborales delimitados en favor de grupos de presión tales como colegios profesionales, o titulados en nuevas especialidades académicas.

La referencia a la obtención de títulos no es incompatible con el reconocimiento de que, a pesar de lo señalado en el párrafo anterior, el mercado de trabajo pueda valorar positivamente la realización de uno o más cursos al nivel que sea. Pero, este no es el problema que aquí se debate; lo que hay que analizar es la posible influencia sobre el acceso a la universidad de factores que tradicionalmente no son debatidos.

El problema es el siguiente: el alumno, y su familia, saben que para acceder a la universidad hay que cursar satisfactoriamente todos los cursos intermedios entre la enseñanza obligatoria y la universidad; y, a falta de otros indicadores, los resultados académicos logrados en la enseñanza obligatoria suele tomarse como guía de las posibilidades de éxito en etapas posteriores.

Cuando se debate la gratuidad en la enseñanza obligatoria, raramente, se contrasta dicha opción con una política más ecléctica, encaminada a disminuir gradualmente las diferencias en la calidad de la enseñanza. Es poco significativo, en términos de la llamada igualdad de oportunidades, el que las familias no deban desembolsar cantidad alguna (gratuidad) en el ciclo obligatorio, si la calidad de la enseñanza difiere, según los distritos o escuelas de una misma ciudad, o entre las zonas urbanas y las rurales.

La relativa bondad entre gratuidad para todos, o gratuidad selectiva acompañada de una mejora de las escuelas peor dotadas, no puede determinarse objetivamente. Las implicaciones de estas opciones no son idénticas; sin embargo, a partir de lo aquí expuesto, la segunda fórmula, posiblemente, sea más operativa, ya que la gratuidad suele propugnarse con el fin de eliminar unas barreras financieras que afectan al acceso a la enseñanza de un nivel dado. (En rigor, la calidad de la enseñanza conoce su expresión mínima en los casos en que no llega al alumno).

Es decir, la gratuidad es un instrumento ideado para superar dificultades económicas; pero, habida cuenta de que las escuelas existentes difieren en equipamientos, maestros, etc., la gratuidad uniformemente aplicada a todos los niños mantiene en situación de desventaja a aquellos que acuden a escuelas peor dotadas. Tal situación va a repercutir en los resultados académicos de los alumnos, y, en consecuencia, afectará de manera negativa sus posibilidades e incentivos para seguir estudiando.

Como botón de muestra cabe citar el Informe Suárez: el cual estima que: «Haciendo recuento de casos de notoria gravedad, las cifras ascienden a más de medio millón de niños mal escolarizados, y a 14.500 las unidades escolares necesarias para remediar tal situación.» (10). El dilema, entre gratuidad universal (y uniforme), y gratuidad selectiva combinada con unos subsidios

(10) Informe Suárez, p. 210.

relativamente superiores para los centros peor equipados, no es fruto de limitaciones financieras corrientes. Incluso aunque exista uniformidad en el equipamiento de las escuelas este problema persistirá. ¿O acaso se olvida el problema de la transitoriedad de los maestros en zonas rurales? ¿Qué significa el diferente coste de construcción según áreas geográficas? Además, ¿cuál es, si no, la interpretación que debe darse a la cita que inicia este párrafo?

La referencia a la calidad no tiene porque circunscribirse a la enseñanza obligatoria. Se ha escogido este estadio del sistema educativo por razones expositivas; y, lo que es más importante, para demostrar que la discriminación económica en la universidad tiene raíces profundas y múltiples; que no todo se reduce a dinero, y que las soluciones uniformistas —al estilo de la casi gratuidad que se quiere implantar en España— no necesariamente son las que ofrecen, a priori, más posibilidades de eficacia para combatir la discriminación económica universitaria y de los niveles previos (11).

La exposición ha ido más allá del marco convencional del debate: la discriminación económica universitaria debe estudiarse conjuntamente con los problemas económicos de las etapas educativas previas a la misma. Un análisis de tal envergadura escapa a este artículo; en cambio, lo que sí puede desarrollarse es una propuesta limitada, pero plausible y razonada. Aquí *no se pretende ofrecer la solución al problema de la discriminación económica sino una opción política razonada*. Ello se debe tanto a las limitaciones del autor, como a que en materia educativa no existen soluciones, sino opciones que se escogen según criterios y procedimientos políticos.

6. INCREMENTO GRADUAL DE LAS TASAS ACADEMICAS, BECAS Y PRESTAMOS

En el epígrafe 2 se ha mencionado la discriminación económica en la universidad española; en los apartados siguientes se ha debatido la influencia que sobre la misma tienen la enseñanza primaria y secundaria. Lo que acontece en las etapas previas a la universidad se deja de lado a la hora de desarrollar la opción que aquí se razona, porque faltan los medios y el espacio para su planteamiento; y no porque el autor considere que su importancia es menor que lo que sigue a continuación. No hay que olvidar que la concepción del problema de la discriminación económica en la universidad, como un problema que arranca en la enseñanza obligatoria, y encuentra su primer y más decisivo estrangulamiento, en la enseñanza secundaria, es la tesis de este artículo.

La opción que se presenta tiene unas pretensiones muy limitadas; por una parte, se desea *ofrecer una alternativa a lo que en la actualidad ocurre en la universidad*, es decir, a lo que viven los alumnos que están dentro, o a las puertas, de la universidad; por otra se quiere brindar un ejemplo concreto de lo debatible —pero no incompatible con la exposición razonada— de las cuestiones educativas.

La composición socio-económica del alumnado universitario no parece apoyar *una subvención media por estudiante en 1974 del orden del 86 por*

(11) Quien esté interesado en profundizar los problemas de la discriminación en la enseñanza primaria, su influencia en la discriminación que aparece en la segunda enseñanza y las dificultades en erradicarla puede consultar: *Children and their Primary Schools. Report of the Central Advisory Council (England)*. (Londres: HMSO, 1967), vol. I; Report, vol. II, apéndices.

100 de los gastos corrientes, y del 90 por 100 cuando se añaden los gastos de capital (12). Parece razonable, que en las circunstancias actuales, se mantenga una política selectiva de becas; lo que no resulta coherente con la política de igualdad de oportunidades es la subvención indiscriminada que se está otorgando mediante la política actual de tasas académicas.

Cuando se estima que el gasto total por alumno en enseñanza universitaria fue de 38.935 ptas., en 1974 (13), y teniendo en cuenta los niveles de inflación de los últimos años, resulta sorprendente observar que los alumnos pagan por curso completo en 1976-77, cifras inferiores a las diez mil pesetas, e inferiores a siete mil en las facultades no experimentales.

Las cifras del coste de la enseñanza universitaria deben tomarse solamente como ilustrativas de los órdenes de magnitud en que se mueve el problema; tanto por posibles ineficiencias del sistema, como por el cúmulo de reivindicaciones laborales, problemas de equipamiento, etc., que forman parte del panorama universitario actual (14).

Ante estos datos, parece, razonable abogar por un aumento paulatino, y substancial, de la aportación económica de los alumnos a la financiación de la enseñanza universitaria; simultáneamente debería aumentarse la dotación económica de las becas, que seguirían otorgándose muy selectivamente —y no necesariamente centralizando su gestión en Madrid—. Finalmente, habría que introducir los préstamos para todos los estudiantes que lo desearan.

La razón fundamental para defender esta opción no es otra que el reconocimiento de las ventajas económicas que comporta para el estudiante la consecución de un título universitario: en igualdad de condiciones, y como promedio, a más estudios mejor retribución en el mercado de trabajo.

Esto explica que, al comienzo del artículo, se diga que el problema de la discriminación en la universidad no puede prescindir del mercado de trabajo (15). Podría objetarse, sin embargo, que la formación universitaria beneficia tanto a los individuos que la perciben, como a la sociedad en general (lo que los economistas denominan externalidades de la educación) y en consecuencia, el subsidio universal —aunque no necesariamente igual para todos los estudiantes— tiene una explicación económica válida.

No se va a romper una lanza en contra de esta última proposición; puesto que si, por una parte, habría que contraponer a los beneficios sociales las desventajas que sufren en el mercado del trabajo, quiénes carecen de título tanto por la legislación laboral que prima —sin una razón económica plenamente convincente— las titulaciones, como por consideraciones de prestigio social, etcétera; por otra el tema de las externalidades es singularmente complejo, y confuso, y, en última instancia, no afecta decisivamente a la plausibilidad de la opción que aquí se propone.

En este artículo no se defiende una opción radical, sino, un cambio gradual —en tres años, por ejemplo— en la política de precios universitarios, a la vez

(12) J. TENA, et. al., ap. cit., p. 100.

(13) J. TENA, et. al., p. 99.

(14) No será ocioso que se añada el problema de la fiabilidad de las estadísticas educativas. Afortunadamente esto está siendo ya abordado, como se comprueba en: *Evaluación del sistema educativo: Elaboración de indicadores*. (Madrid: I.N.C.I.E., Departamento de Prospección Educativa, 1976), tomo I.

(15) Para una discusión de estas interdependencias se puede acudir a: F. BOSCH FONT, «Educación y empleo. Análisis del informe Suárez», *Actualidad Económica*, núm. 989 (marzo, 1977).

que se propone congelar el peso relativo en las becas disminuyendo, quizá, su número, pero aumentando su valor, y desarrollar un programa de préstamos. Es decir, se argumenta en contra del predominio de los subsidios, ofreciendo razones que apoyen una disminución gradual de su importancia en relación al coste total de la enseñanza universitaria.

Por otra parte, y como ya se ha indicado, la opción que aquí se propone, no supone que las cuestiones de financiación de la enseñanza primaria y secundaria sean tratadas por separado, y menos soslayadas. Aquí se aborda un aspecto concreto porque, se estima que, el análisis de conjunto debe ir precedido de estudios monográficos que ofrezcan una discusión de opciones diversas, y su viabilidad, en el contexto educativo y político español. En cualquier caso, conviene ahondar un poco más en las características de los préstamos para los estudiantes universitarios.

7. VIABILIDAD Y CARACTERÍSTICAS DE LOS PRÉSTAMOS

Al hablar de préstamos a la educación en 1977 no se puede pasar por alto la experiencia acumulada en sistemas educativos tan diversos como los de Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia, Alemania Federal, Países Bajos, Canadá, Japón, Australia, India, Kenia, Colombia, Venezuela, Perú, etc. (16). La experiencia española es limitada, pero, como se verá significativa.

Los estudios de Woodhall (17) para los países escandinavos, y de Kirkpatrick (18) para los Estados Unidos, demuestran que *los préstamos a estudiantes funcionan, admiten múltiples combinaciones, y su gestión financiera no plantea necesariamente problemas insuperables*. Sería prolijo describir las características de la política de préstamos de cualquiera de estos países, ya que su significación, y operatividad, está estrechamente vinculada a las características del sistema educativo y a la organización económica; por lo cual su cita sería de limitada utilidad en un artículo como éste, que no discute temas tan relevantes como pueden ser la política de acceso a la universidad, el trato que los títulos universitarios reciben en la legislación laboral, la duración de las carreras, etc. (19).

No obstante, conviene que se indique que un programa de préstamos admite múltiples fórmulas, las cuales, a su vez, pueden ser combinadas, de muchas maneras, con programas de becas, «becas-salario», trabajo a tiempo parcial, etc. La flexibilidad del préstamo se deriva de que éste tiene varias dimensiones: 1) cantidad prestable con o sin fijación de una cifra, máxima; 2) tipos de interés, durante los años de estudiante, y en la etapa de amortización; 3) plazos de amortización; 4) condiciones en las que se dispensaría de la obligación de devolver total, o parcialmente el préstamo; y 5) papel del Estado como proveedor de fondos, avalista, o ambos.

La elección de unas especificaciones concretas depende en parte de la actitud de las instituciones que vayan a financiar los préstamos, las cuales,

(16) M. WOODHALL, op. cit., p. 11.

(17) M. WOODHALL, op. cit.

(18) J. KIRKPATRICK, *A Study of Federal Student Loan Programs*, conducted by the College Entrance Examination Board for the Subcommittee on Education of the Committee on Labor and Public Welfare, U.S. Senate 90 th. Congress, 2nd. Session. (Washington D.C.: Government Printing Office, 1968).

(19) Cf. F. BOSCH FONT, op. cit.

a su vez, estarán influidas por las características de los avales que ofrezca el Estado; aparte de que, como ya se ha indicado, el Estado puede aportar también fondos públicos para financiar los préstamos. Otra consideración importante es la posible capacidad de autofinanciación —a largo plazo— de un sistema de préstamos; ventaja ésta que no se da en las becas, ya que estas no son más que transferencias de fondos públicos a los individuos.

Se ha aludido a la operatividad de los préstamos a estudiantes en los países más diversos, se ha mostrado la flexibilidad de los mismos, pero, por qué no preguntarse: ¿funcionarían en España?

8. PRESTAMOS A ESTUDIANTES EN ESPAÑA

Existen en España instituciones universitarias que ofrecen préstamos a sus alumnos; a título de ejemplo citaremos dos instituciones catalanas, el Instituto Químico de Sarriá (I.Q.S.) y la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (E.S.A.D.E.). Lo que sigue a continuación se refiere a dichas instituciones; y aunque, en ningún caso debe entenderse que la referencia a las mismas se hace para proponer dichas fórmulas —que como el lector podrá inferir se describen de manera incompleta— como prototipo a seguir, sí procede concluir que el autor de este artículo considera la experiencia acumulada en materia de préstamos por las referidas instituciones, como merecedora de un estudio, y una divulgación más amplias (20).

En las citadas instituciones el número de becas es relativamente muy bajo; predominan los préstamos en cuantía suficiente para financiar los estudios (excluidos libros y residencia). Se cobra un interés a partir de la terminación de los estudios, y se prevé un plazo de amortización de cinco años. Al parecer las disponibilidades crediticias son superiores a lo demandado por los estudiantes, y éstos suelen devolver los préstamos, generalmente, antes de los cinco años.

Prueba indirecta de que la política de préstamos goza de una cierta aceptación, entre las partes interesadas, es la probable aplicación de dicha fórmula a todos los estudiantes del I.Q.S. a partir del próximo curso académico; dicha medida, según parece, tiene como fin aminorar la discriminación económica mediante el aplazamiento del pago de los estudios hasta que éstos sean finalizados.

Resulta significativo que la aportación de fondos para financiar dichos préstamos tiene orígenes diversos (bancarios, Cajas de Ahorros y otras entidades) y no existe aval del Estado. Pero, ¿hasta que punto puede aplicarse al conjunto de los centros de enseñanza superior de España? Obviamente, la pregunta rebasa las posibilidades de este artículo. Una vez más, hay que acudir a consideraciones básicas, de método.

La adopción de una política de préstamos no se reduce a la resolución de un problema financiero: estimar los fondos necesarios y formular un plan financiero, partiendo de una serie de condiciones sobre elegibilidad, garantías, tipo de interés, plazo de amortización, etc. La vertiente política de la opción es

(20) Ello sería conveniente, en parte, porque brindaría una información de base, fiable y también porque mostraría las dificultades de experiencias que se cree —a la luz tenue de la información accesible—, que no han tenido el éxito de los ejemplos aquí mencionados.

inescapable. Así, los estudiantes no permanecerán indiferentes ante tal propuesta, especialmente cuando se tiene en cuenta que en algunas carreras los problemas de empleo son significativos. Tampoco parece realista suponer que otros grupos, como pueden ser profesorado de diferentes niveles, padres de familia, etc., acepten indefinidamente la extraordinaria subvención que reciben los que, en el futuro, percibirán los ingresos más elevados de entre las personas que reciben rentas de trabajo.

El Ministerio de Educación y Ciencia ha sido en las últimas décadas un tigre de papel que, posiblemente debido al régimen autoritario que ha privado en las relaciones entre los grupos de intereses y el Estado, se ha convertido en la cabeza de turco de muchos problemas que afectaban, o afectan, a grupos de intereses concretos dentro del sistema educativo. Raramente a juicio del autor, los problemas educativos afectan solamente a dos grupos o entes; por ejemplo, en materia de discriminación económica a los estudiantes universitarios y al Ministerio de Educación y Ciencia. Como se expone en este artículo, la cuestión es mucho más compleja, ya que afecta a otros niveles educativos, y por tanto a otros grupos.

Dicho en otras palabras, es improbable que el Ministerio de Educación y Ciencia sea el «culpable» de lo que ocurre; este tipo de conclusiones no suelen aportar luz a los problemas. Quizá la alusión a la discrecionalidad autoritaria de algunos políticos que han pasado por dicho Ministerio, unida a la resistencia pasiva, activa, o ambas, de grupos de intereses que, en unos casos no fueron consultados, y en otros no aceptaron las imposiciones que venían de arriba, tengan mucho que ver con el grado de conflictividad que hoy se observa en el ámbito educativo.

La viabilidad de una política de préstamos depende de la coherencia económica de su formulación, de su compatibilidad con las estructuras educativas; lo cual sólo será realista si el análisis razonado de las opciones posibles, va seguido de un estudio de las actitudes, padres de familia, etc., ante los préstamos; y tras estos pasos previos, se inicia una negociación política que comprometa a los grupos interesados en que el proyecto funcione en la práctica. Así, el gradualismo en la subida de las tasas académicas se sugiere por considerarlo más aceptable a la hora de la negociación.

En resumen: este artículo analiza la discriminación económica de la universidad española, identificando, por una parte, la influencia que sobre la misma tiene lo que acontece en los niveles educativos previos; y, por otra, se alude a la incoherencia que existe entre la crítica a una universidad que se considera clasista y una política que subvenciona aproximadamente el 90 por 100 de los costes de dicha enseñanza. A continuación se desarrolla, y razona, una opción (política) basada en la disminución de la subvención, mediante el aumento gradual —¿tres años?— de las tasas académicas, una mayor selectividad en la política de becas, y la introducción de un sistema de préstamos.

Antes de concluir este artículo es preciso hacer referencia a los argumentos, que en base a la eficacia productiva, se utilizan para apoyar el subsidio a la enseñanza universitaria. No obstante, lo que sigue —aparte de no cuadrar con las ortodoxias al uso— abunda en la necesidad de arbitrar opciones negociadas; porque puestos a hablar de discriminaciones no parece obvio limitarse a las económicas; o, al menos, este es el punto de vista que se razona a continuación.

9. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, EFICIENCIA ECONOMICA Y ELITISMO INTELECTUAL

Frecuentemente se defiende el subsidio a la educación por motivos de eficiencia, o despilfarro económico; la referencia a los posibles premios Nobel que se pierden por no dar oportunidades educativas a los niños intelectualmente bien dotados, pero con escasos recursos económicos, es una versión popular de este argumento.

Las mejoras en la productividad, debidas a la elevación del nivel educativo de la población, es el argumento estándar de los economistas; la plausibilidad de esta afirmación está fuera de duda, pero, no así, la significación de la misma. En estricto rigor económico, lo que cuenta no es la mejora de la productividad —entendida como un incremento en el valor de los bienes o servicios producidos— sino el valor neto de la misma, esto es, la diferencia entre el incremento del valor producido y el coste de producción.

La plausibilidad de los aumentos de productividad, no significa que sea fácil su estimación; como no lo es la evaluación de la aportación neta de la educación al proceso productivo. El que esté de moda suponer que tales magnitudes son normalmente positivas, y de una magnitud económicamente significativa, no demuestra gran cosa; como no lo demuestra el que las inversiones en educación, *caeteris paribus*, sean rentables. La formación adquirida en el empleo es, normalmente, un sustituto de la educación académica. Aunque, históricamente, la primera antecede a la segunda; aquella nunca pierde vigencia y, frecuentemente, ve limitada su aplicabilidad debido a una legislación educativa y laboral que, a veces, tiene un aire gremial difícil de encubrir.

Quizá estas últimas consideraciones surten a exabruptos; en buena medida lo son. Lo que ocurre es que a fuerza de repetir ciertos puntos de vista, éstos acaban por conseguir una aceptabilidad que no se puede justificar a partir de las premisas que se barajan en las formulaciones iniciales; estas últimas también hay que decirlo, a veces, pretenden extraer conclusiones que son lógicamente insostenibles (21). Valgan estos párrafos como muestra de que el autor no sólo considera que su aportación es discutible, sino que, admite, además, que los aspectos económicos de la educación son complejos y que las afirmaciones dogmáticas no son razonables.

Este inciso servirá de introducción al planteamiento de un interrogante que va a poner punto final a este artículo. Es innecesario señalar que el concepto político de igualdad tropieza con serios problemas de interpretación en el momento de su puesta en práctica. Aquí tan sólo se mencionará uno: ¿por qué se intenta superar las desigualdades económicas utilizando el criterio de la capacidad intelectual? ¿Cómo se puede pretender igualar a partir de un criterio que potencia las desigualdades naturales? ¿Dónde radica el progresismo de una medida que, para limar unas desigualdades realza «positivamente» unas desigualdades? ¿O es que acaso el aprovechamiento académico se debe a las condiciones económico-sociales?

Estos interrogantes no pretenden realizar una labor iconoclasta, sino que en ellos se resumen dudas que anidan en la mente del autor y, que, quizá,

(21) Estas y muchas otras teorías y opiniones son discutidas, desde perspectivas distintas por: M. BLAUG, op. cit., y SAMUEL BOWLES and HERBERT GINTIS, *Schooling in Capitalist America: Educational Reform and the Contradictions of Economic Life*, New York: Basic Books, Inc. 1976).

estimularán a personas que desean anteponer políticas razonadas —aunque discutibles y criticables— a planteamientos dogmáticos cuyo progresismo, o veracidad, a lo mejor es meramente superficial.

Al fin y al cabo, si realmente se siente lo educativo, parece que valdría la pena dar prioridad a los hechos —uno de los cuales es lo imperfecto y debatible de los conocimientos sobre cuestiones educativas— y montar sobre los mismos el esquema que, a la luz de los datos e intereses políticos, tenga más posibilidades de funcionar de acuerdo con lo que se haya pactado llevar adelante.