

LA FINANCIACIÓN DIRECTA AL ESTUDIANTE UNIVERSITARIO

**UNA PROPUESTA PARA LA UNIVERSIDAD MADRILEÑA, BASADA EN EL
PRINCIPIO DE LA LIBERTAD DE ELECCIÓN**

Marta Villar Ezcurra

Catedrática de Derecho Financiero de la Universidad CEU San Pablo

Julio Castelao Rodríguez

Profesor Adjunto de Derecho Administrativo de la Universidad CEU San Pablo

Bajo la dirección de

Pedro Schwartz Girón

Centro de Economía Política y Regulación de la Universidad CEU San Pablo

Segunda edición corregida y aumentada, mayo 2008

Colección Documentos de Trabajo

Consejo Económico y Social de la Comunidad Autónoma de Madrid

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
DE LA COMUNIDAD DE MADRID

La responsabilidad de las opiniones expresadas en este documento incumbe exclusivamente a sus autores y su publicación no significa que el Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid se identifique con las mismas.
Colección Documentos de Trabajo

Número ..

Edita: Consejo Económico y Social. Comunidad de Madrid
Cardenal Marcelo Spínola, 14. 28016 Madrid. España

Depósito Legal: M-.....

Fotomecánica: FCM, S.L.

Impresión: Intigraf, S.L.

Mayo de 2008

*When you subsidize producers
you create incentives for status quo inefficiency,
because you are creating a monopoly
safe from competition.*

Milton Friedman en 2006

LA FINANCIACIÓN DIRECTA AL ESTUDIANTE UNIVERSITARIO

UNA PROPUESTA PARA LA UNIVERSIDAD MADRILEÑA, BASADA EN EL PRINCIPIO DE LA LIBERTAD DE ELECCIÓN

RESUMEN EJECUTIVO

Principios rectores

- La financiación de la Universidad está necesitada de una profunda reforma. Una manera de conseguirlo de forma gradual y espontánea es que la financiación pública de la enseñanza vaya directamente a las familias y a los estudiantes, y no a los centros de enseñanza.
- La competencia entre centros, iniciada por el proceso de Bolonia y fomentada por el Bono Universitario, hará más transparentes sus diferencias de calidad y forzará la mejora de la calidad de toda la enseñanza superior, tanto privada como pública.

Marco jurídico

- El art. 14 de la Constitución proclama la igualdad de los españoles ante la ley. Asimismo, el art. 27 de la Constitución, visto en su totalidad, define la educación en todos sus grados como un servicio esencial de la comunidad al que tienen derecho todos los españoles y no como un servicio público privativo del Estado. Más concretamente, al “reconocer” la libertad de enseñanza y “reconocer” asimismo la libertad de creación de centros docentes, ese art. 27 de la Constitución instituye dichas libertades como anteriores y previas a su regulación administrativa.
- De aquí que la enseñanza pueda impartirse tanto en centros públicos como en centros privados sin necesidad de concesión expresa. El papel del Estado en esta materia se concreta en apoyar y regular la enseñanza sin ningún tipo de exclusividad.

Cuestiones de hecho

- Madrid no contribuye suficientemente a colmar la necesidad que tiene España de jóvenes profesionales que aporten a la sociedad un valor añadido generador de riqueza y crecimiento; así como de investigadores que eleven nuestra ciencia y nuestra técnica al nivel de los países más adelantados del mundo.
- La financiación pública se atribuye de forma marcadamente preferente a las universidades públicas. Ese trato discriminatorio de las universidades privadas, aparte de plantear problemas de inconstitucionalidad, socava la eficiencia de la enseñanza superior en España, al reducir la competencia entre centros universitarios y limita la capacidad investigadora de nuestro país.
- En el curso 2007-2008, el precio público medio cobrado por matrícula en las universidades públicas de Madrid fue de 1.223,6 €. El gasto presupuestado por alumno asciende a 7.486 €, de los cuales la Comunidad de Madrid financia, entre gastos e inversiones, el 84'4% (6.322 €) y el estudiante el 15'6%, es

decir, 1.164 euros. Las matrículas públicas, pues, sólo cubren el 15'6% del gasto por alumno. Las universidades privadas tienen que cubrir todo su gasto corriente (incluida la enseñanza, la investigación y la amortización de sus inversiones de capital) con el ingreso por matrícula.

- En el curso 2006-2007, las universidades públicas de Madrid sólo pudieron aumentar en un 4,7% los precios públicos de matrícula de las enseñanzas de grado respecto del curso anterior.
- En ese mismo curso, las universidades públicas de Madrid fijaron precios públicos de matrícula para los ciudadanos de la UE de hasta un máximo de 1.840, el 30% de la matrícula máxima de 6.200 € para los no ciudadanos de la UE. Incluso este precio “de mercado” estaba subvencionado, pues las universidades privadas tuvieron que cobrar de entre 10.000 y 12.000 € para empezar a cubrir costes.
- Las universidades públicas de Madrid han recibido para el presente curso la cantidad de 960.900.338 euros para gastos corrientes (un 5'06% de los presupuestos de la Comunidad de Madrid), más una cantidad a determinar mediante planes específicos para inversiones y fondos destinados a I+D+i.
- Pese al retraso de España en materia de I+D+i, la Comunidad de Madrid sólo ha firmado un plan de financiación para investigación con las universidades públicas, deficiencia corregida en muy pequeña parte por las ayudas del Estado a la investigación que reciben los profesores de centros privados. Dichos centros podrían inclinarse más hacia la investigación si se les diera la posibilidad de acceder a un marco presupuestario investigador estable y continuado en el tiempo, tal y como se asegura a las universidades públicas.
- Las becas a la excelencia de la Comunidad de Madrid, sólo se otorgan a estudiantes que cursen sus estudios en centros de la Comunidad. Para el curso 2007/08 está previsto conceder 1.501 becas a la excelencia, dotadas con 4.500 € cada una. El número de estas becas no ha variado en los cuatro últimos años.

Propuestas

- Como método socialmente más redistributivo, se propone una **deducción fiscal** por gasto de matrícula **para estudios de grado**, de hasta un 20% de la cuota autonómica del IRPF, sea de los propios estudiantes, sea de las familias que les financian.
 - La deducción para estudios de grado sólo supondría un 0,6% aproximadamente de unos Presupuestos de la Comunidad de Madrid para 2008, de 18.985.000.000 euros.
- Se propone que la Comunidad de Madrid otorgue a los residentes en ella un **bono escolar** fijo de hasta 2.000 € anuales **para estudios de postgrado**, que los beneficiarios podrán aplicar a la matrícula en cualquier universidad nacional o internacional, pública o privada, reconocida por la Comunidad de Madrid que les haya admitido. Ese bono se conceptuaría como ingreso a efectos del IRPF.
 - El bono escolar para estudios de postgrado, en el caso de máxima utilización del mismo, supondría un gasto fiscal de aproximadamente el 3% del total de dichos Presupuestos.
 - Ese bono suavizaría para los estudiantes el monto, de cuantía desacostumbrada, que se prevé para matrícula de los másteres en la universidad pública; y reduciría en alguna medida la más elevada matrícula en las universidades privadas.

- La subvención de la Comunidad de Madrid a las universidades públicas habría de reducirse en hasta 2.000 € por alumno, reducción de la que éstas se resarcirán si tienen éxito en su competencia con otras universidades, tanto públicas como privadas.
- Las **becas ordinarias** de la Comunidad de Madrid han de seguir siendo aplicables al coste de los estudios tanto en la universidad pública como en la privada.
- La Comunidad de Madrid debería modificar el régimen de las **becas a la excelencia**, para que los becados puedan aplicarlas a cubrir el coste del programa que sigan en centros públicos o privados, en Madrid u otras partes de España, o incluso en el extranjero¹.
- La Comunidad de Madrid debería estimular la **creación de cuentas ahorro universitario**, que se podrían abrir desde el nacimiento del hijo. Podrían tener un tratamiento fiscal parecido al de los planes de pensiones. Su importe se podría aplicar a cualquier universidad española o extranjera, pública o privada. Su aplicación podría ser mayor o menor en el tiempo, hasta un máximo de siete años, en función de la duración media de la titulación escogida.
- La **deducción fiscal por la cuenta ahorro universitario se podría prolongar** en el caso de iniciar **estudios de postgrado o máster**.
- Debe abrirse a las universidades privadas de la región la posibilidad de suscribir el acuerdo de **financiación a la investigación** firmado con las universidades públicas. El coste de esta incorporación será en un principio (y por desgracia para la actividad investigadora de España) de poca monta, dada la poca investigación que son capaces de financiar en estos momentos las privadas.
- Debería estudiarse la posibilidad de aplicar en la Comunidad de Madrid sistemas de **préstamo preferente para estudiantes de postgrado**, al estilo de los que se aplican en Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda, e incluso en Autonomías españolas como Cataluña.
- El modelo de financiación de las universidades públicas debe vincularse cada vez más a su calidad y resultados académicos para potenciar la investigación y el logro de objetivos, como ha iniciado la Comunidad de Madrid desde 2006.
- Las universidades públicas de Madrid deberían **incrementar paulatinamente los precios**, para acercarlos al coste real. Esta medida tiene un coste político difícil de asumir, por lo que se debería aplicar de manera gradual. Su aplicación podría servir de incentivo a los estudiantes y a sus familias, ya que podrían valorar mejor el coste real de los servicios educativos que reciben. En cualquier caso, tendrían que emitir una ‘factura-sombra’ para que el usuario percibiese el verdadero coste del servicio.
- Todas estas medidas podrían crear una espiral virtuosa en el sistema educativo superior de la Comunidad de Madrid: se estimularía a los estudiantes y familias a ahorrar y valorar más la institución universitaria, se introduciría una sana competencia en el sistema universitario al poder optar las familias con más libertad entre universidades públicas o privadas, la competencia entre universidades por captar a los mejores alumnos mejorará la calidad de la

¹ El Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, en su sentencia de 11 de septiembre de 2007, en el asunto C-318/05, condena a la República Federal Alemana por excluir los gastos de escolaridad ocasionados por la asistencia a un colegio establecido en otro Estado miembro, de la deducción fiscal en concepto de gastos extraordinarios prevista en la Ley alemana del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

enseñanza y aumentará el índice de capital humano acumulado de nuestros titulados superiores lo que añadirá valor añadido a la economía regional.

ÍNDICE

Resumen ejecutivo.....	4
INTRODUCCIÓN.....	8
I. LA FINANCIACIÓN DE LA UNIVERSIDAD, NECESITADA DE UNA PROFUNDA REFORMA	9
Presentación del Estudio. Reestructuración de la oferta y reducción de la demanda de plazas. Insuficiente calidad de enseñanza e investigación. Transformación de los estudios en el marco de Bolonia. Necesidad de más abundantes fondos. Condiciones necesarias: igualdad de los estudiantes ante la ley; mayor autonomía de las universidades. El sorprendente caso de las Escuelas de Negocios en España. Política de ayudas de la Comunidad de Madrid. Posibles soluciones: bono universitario, desgravación, becas, préstamos.	
II. INNOVACIONES EN LA FINANCIACIÓN ENSEÑANZA PRIMARIA Y MEDIA DE DIVERSOS PAÍSES.....	22
Gratuidad parcial de la enseñanza, una solución insuficiente. El bono, la desgravación, el préstamo para la enseñanza pre-universitaria, en el mundo. La superación de la dicotomía “escuela pública-escuela privada” en España.	
III. NUEVOS MÉTODOS DE FINANCIACIÓN PARA LA UNIVERSIDAD... 	37
Un estudio sobre matrículas y subvenciones. El debate sobre la financiación de la Universidad en Europa. La Reforma en el Reino Unido. La inmovilidad alemana. El bono, la desgravación, el préstamo y las becas para la enseñanza universitaria en el mundo.	
IV. LA CUESTIÓN “ENSEÑANZA PRIVADA / ENSEÑANZA PÚBLICA” EN EL DERECHO ESPAÑOL Y ANTE LA CONSTITUCIÓN.....	53
La educación como “servicio esencial” (y no público) de la sociedad. Derecho constitucional comparado e histórico. La igualdad de los estudiantes ante la ley. Principales objeciones de los defensores a ultranza de la universidad pública.	
V. ASPECTOS FINANCIEROS Y TRIBUTARIOS EN ESPAÑA.....	63
Los ingresos universitarios por prestación de servicios: son mayormente precios públicos. Competencias autonómicas en los tributos cedidos.	
VI. DEDUCCIONES, CRÉDITOS Y BONOS EN LA PRÁCTICA ESPAÑOLA.....	69
Deducciones autonómicas en el IRPF con fines de fomento de la enseñanza. Utilización del bono escolar.	
VII. EL GASTO DE LA FINANCIACIÓN INDIVIDUALIZADA DE LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA ES ASUMIBLE	73
Sistema de financiación de la universidad pública en Madrid. Corrección de las ineficiencias en el sistema de financiación. Coste fiscal de las propuestas: deducción sobre la cuota; bono; becas de estudios universitarios; cuenta ahorro universitario; becas por excelencia; préstamos; investigación. Cálculos indicativos: un gasto asumible que se transforma en inversión de futuro.	

INTRODUCCIÓN

El sistema educativo constituye un elemento clave en el desarrollo posterior de las sociedades. Una buena inversión en educación garantiza una mejor situación en la vida cuando cada persona concluye su formación. También contribuye a la mayor prosperidad de la sociedad en su conjunto.

De este modo, cuanto más y mejor formados estén los estudiantes de la Comunidad de Madrid, mayor capital humano atesorarán, el cual, al aportarlo en el desempeño de sus funciones en el ámbito laboral, redundando en un mayor dinamismo de la economía, generará riqueza y empleo. La atracción de inversiones por la mayor productividad reforzará el crecimiento de la economía madrileña, incrementará de nuevo la riqueza y el empleo. Así puede formarse un círculo virtuoso de crecimiento continuo.

Un buen sistema educativo, pues, contribuirá a mantener a Madrid como una región dinámica, ágil, y puntera, y permitirá que los madrileños mejoren su nivel de vida, al tiempo que ayudará a que también lo haga del resto de españoles gracias a la mayor actividad económica y la solidaridad inter-territorial.

Debido a este efecto positivo que la educación tiene sobre las personas individualmente y sobre la sociedad en su conjunto, creemos que es necesario incentivar el esfuerzo de todos los agentes en dicha dirección, especialmente las familias, que son las protagonistas de la inversión educativa.

Por ello, Madrid debe unir, a las medidas de distrito universitario único y de incentivo a la excelencia en el estudio, otras que incentiven la educación en todos sus niveles, y muy especialmente en el sistema universitario. Los instrumentos para articularlas serán aquéllos que incrementen su eficiencia, por medio de una mayor competencia entre centros, y que, reconociendo el esfuerzo realizado por las personas en su formación o la de sus hijos, fomente una mayor inversión privada en la educación. Tales son las reflexiones que nos llevan a proponer un nuevo instrumento de política educativa: un apoyo financiero directo a las familias y a los estudiantes, ya sea por vía deducción de parte de los gastos educativos en el impuesto sobre la renta, ya mediante la emisión de bonos escolares entregados a los educandos o a sus familias o con la posibilidad de abrir cuentas ahorro universitario con un tratamiento fiscal ventajoso.

Sin duda que dichos incentivos deberían extenderse a todo el tramo educativo: educación infantil, primaria, secundaria, bachillerato, grado universitario, y postgrado universitario de máster y doctorado. Pero en este trabajo nos centraremos en la adopción de las citadas medidas a los estudios universitarios de grado y de postgrado.

En este trabajo se hace mención a alguna de las medidas ya adoptadas al respecto en varias regiones y países en los niveles de educación primaria y secundaria, que han acreditado, en líneas generales, la bondad del sistema propuesto.

I. LA FINANCIACIÓN DE LA UNIVERSIDAD, NECESITADA DE UNA PROFUNDA REFORMA²

Presentación del Estudio

El objeto de este trabajo es investigar los modos de diversificar y mejorar la financiación de la enseñanza superior madrileña, así como de paliar la discriminación que sufren los estudiantes de las universidades privadas de la Comunidad de Madrid. El actual sistema crea unos incentivos distorsionantes, tanto para los estudiantes como para los enseñantes. Los estudiantes no son conscientes del coste verdadero de la enseñanza que reciben. Las instituciones son tratadas de forma distinta, unas privilegiadamente, otras forzadas a actuar a corto plazo en busca del equilibrio económico. La política que restringe severamente el aumento de los precios públicos de matrícula empeora la situación al limitar la independencia de las universidades. La financiación de las universidades públicas y privadas clama por una reforma radical.

Nuestro planteamiento se basa, en el derecho de todos a la educación, proclamado en el artículo 27.1 de la Constitución, entendiéndolo que debería ponerse en práctica independientemente del tipo de centro público o privado al que los estudiantes elijan ir. Puesto que el Estado y las Comunidades Autónomas subvencionan de forma casi exclusiva las universidades llamadas públicas y no las privadas, existe una discriminación entre personas físicas, titulares del derecho a la educación, discriminación que podría considerarse contraria al artículo 14 de la Carta Magna, que proclama la igualdad de los españoles ante la ley.

Esta discriminación se concreta en que las universidades públicas de la Comunidad de Madrid reciban en 2008 1.080.900.338 euros, de los cuales 960.900.338 € se destinarán a gastos corrientes y 120.000.000 € a inversiones. Las universidades privadas, por su parte, no recibirán ninguna ayuda pública, y eso sin contar la asignación a determinar para gastos de I+D+i.

Además, el limitado papel que los derechos de matrícula desempeñan en la financiación de las universidades públicas (en el caso de las madrileñas, un 14% del total de sus ingresos en 2005) y la importancia de la financiación recibida del Estado, de las Comunidades Autónomas y de otros entes públicos, reduce el ámbito de la autonomía de estas instituciones. La autonomía universitaria podría ser más amplia si los derechos de matrícula cubrieran una porción mayor del coste de las plazas.

Los principios sobre los que se basan nuestras propuestas son los siguientes:

- A.** El debate sobre si los centros educativos han de ser públicos o privados enturbia la comprensión de la crisis por la que atraviesa la educación en España.
- B.** El principio constitucional de la igualdad de los españoles ante la ley no es compatible con la exclusiva financiación de las universidades públicas con recursos públicos.
- C.** La calidad media de las universidades españolas, así como la incapacidad que, hasta ahora han mostrado para reformarse, puede mejorarse ampliando la

² El precursor de esta línea de investigación es el Premio Nobel de Economía Milton Friedman, quien ya sentó las bases de ello en 1955, en "The Role of Government in Education". Dicho artículo aparece recogido en el capítulo 6 de "Capitalism and Freedom".

libertad de elección de los estudiantes, con el consiguiente aumento de competencia entre centros.

En consecuencia, hacemos las siguientes propuestas:

- 1) La financiación de las universidades públicas y privadas de la Comunidad de Madrid deberá canalizarse principalmente a través de ayudas directas a las familias o a los estudiantes.
- 2) Para ello proponemos primeramente *la desgravación fiscal* en los impuestos personales, *de los gastos universitarios* de familias o estudiantes para estudios de grado y la entrega de bonos universitarios; concretamente, la desgravación fiscal en el tramo autonómico madrileño del IRPF de un 20% del coste de los estudios universitarios de grado en cualquier universidad, pública o privada (que en el caso máximo supondrá una desgravación de 680 € por estudiante). La competencia entre universidades se potenciaría en la medida en que el coste de acudir a una privada fuera menor.
- 3) También proponemos una reforma que combine *aumentos de los derechos de matrícula* para los estudios de grado en la universidad pública *con la entrega de un “bono universitario”* de igual cuantía para estudiantes de la pública y la privada. Hemos calculado el monto inicial de dicho bono en 2.000 € importe algo superior a los precios públicos de los másteres oficiales en 2006-2007, para hacer más aceptable una subida importante de los precios públicos en el curso siguiente.³ Los “bonos” se considerarían renta a integrar en la base imponible del IRPF de los beneficiarios, como retribución en especie (con su correspondiente retención). La subvención a las universidades públicas se reduciría en un 90% de la cuantía de los bonos presentados por la universidad al cobro en la Autonomía.
Al igual que la desgravación fiscal del punto 2 anterior, este “bono”, atribuible a los estudiantes de las universidades de cualquier titularidad ayudará a reducir la discriminación mencionada, potenciará la libertad personal de elección de centro de educación superior y ampliará el margen de autonomía financiera de los centros públicos. Ayudará también a que los estudiantes comprendan el verdadero coste de los estudios universitarios y a que dicho coste sea más transparente para todos los ciudadanos. Finalmente, contribuirá a aumentar la competencia entre centros universitarios, con la consiguiente mejora de toda la enseñanza superior en Madrid.
- 4) Las becas, tanto ordinarias como de excelencia, deben dejar a la elección del universitario el centro donde quiera utilizarlas, sin atender a si es público o privado, medida que hay que mantener. Las becas de excelencia deberían poder utilizarse también en centros de fuera de Madrid y aún de España.
- 5) Creación de cuentas-ahorro universitario. Estas cuentas podrán abrirse desde el nacimiento del hijo y deberán aplicarse únicamente al pago de los futuros estudios universitarios de grado, postgrado o máster en universidades españolas o extranjeras, públicas o privadas. Proponemos que su tratamiento fiscal se asimile al de los planes de pensiones. Su aplicación debe ser limitada a unos

³ En efecto, siguiendo lo acordado para toda España por el Ministerio de Educación, el Consejo de Gobierno ha fijado los siguientes precios públicos de la matrícula del máster: de 840 € a 1860 € – esta última cifra equivalente a un 30% del máximo de 6.200 € fijado para no ciudadanos (Decreto 60/2006, de 20 de julio). Estas cuantías, argumentó el Ministerio de Educación, son semejantes a las que aplican otros países de la UE como los 500 euros que suelen costar en Francia, 1.000 en Alemania, entre 800 y 1.600 en Italia o los 4.000 de Irlanda.

plazos máximos razonables de finalización de dichos estudios. En caso de abandono o de exceder esos plazos, a determinar en función de la titulación a obtener, tendrían una penalización.

- 6) Aunque no entramos a fondo en la cuestión de los préstamos de estudio, si no es para mencionar algunas experiencias en otros países, sin embargo sugerimos la conveniencia de ponerlos en práctica, al estilo de lo ofrecido en Cataluña.

Como la investigación, tanto fundamental como aplicada, es la hermana pobre del esfuerzo modernizador de España, también proponemos que la ayuda a la investigación en las universidades no se limite a los centros públicos sino que también contribuya a fomentar esa actividad en los privados. Para ello no es suficiente que los equipos investigadores de las privadas reciban ayudas a título particular: sería necesario que las universidades privadas también pudiesen suscribir acuerdos de investigación al igual que las públicas y con los mismos criterios de exigencia.

Todas estas propuestas requieren un análisis de cuestiones pedagógicas (como son las exigencias del proceso de Bolonia⁴), jurídicas, (fundamentalmente de orden constitucional, administrativo, financiero y tributario), sociales (sobre todo, su posible efecto de aumentar la competencia en la educación superior), y económicas (su coste para el ciudadano), que se esbozan en las páginas siguientes.

Reestructuración de la oferta y reducción de la demanda de plazas.

La emergencia de la sociedad de la información y la revolución científico-técnica han influido radicalmente sobre los servicios de la educación superior y sobre su provisión⁵.

En España, a la referida reestructuración de la oferta se añade la reducción de la demanda de plazas universitarias por factores como el descenso de la natalidad, el abandono de estudios universitarios, los desajustes entre los planes de estudios y las ofertas del mercado laboral. Esto plantea problemas importantes como el aumento de costes por alumno que exigen una pronta y meditada respuesta.

En el *Estudio del proceso de ingreso y matriculación de las universidades de la Comunidad de Madrid*, recientemente publicado, se reconoce que, en el sistema universitario, en términos generales, la adaptación de la oferta a la demanda es deficiente. Con una *demandas en disminución sostenida*, siguen produciéndose tasas de cobertura, es decir, de relación entre la oferta de plazas y la demanda de las mismas, más altas de lo que sería deseable. Ello, redundando en costes más elevados de los correspondientes a una situación más equilibrada entre oferta y demanda y exige el reajuste de los recursos a la estructura y cuantía de la demanda, indudablemente. También en este Estudio se alude al preocupante aumento de titulaciones con oferta de plazas superior en un 50% a la demanda efectiva. Ello parece indicar la existencia de excesos en las dotaciones de recursos que gravan el coste de la formación universitaria de una forma excesiva⁶.

⁴ *Espacio europeo de la enseñanza superior*, Declaración conjunta de los ministros europeos de Educación reunidos en Bolonia el 19 de junio de 1999.

⁵ *Vid. Universidad 2000*, Josep M. Bricall, CRUE, Madrid, 2000, pág. 9.

⁶ *Cfr. Estudio del proceso de ingreso y matriculación de las universidades de la Comunidad de Madrid*, 2004-2005, Comunidad de Madrid, Consejería de Educación, Madrid, 2005, págs. 18 y 19.

Insuficiente calidad de enseñanza e investigación.

El sistema tradicional de enseñanza universitaria en España centrado en un modelo de clases magistrales a grupos masivos de estudiantes, peca de falta de calidad. Diversos indicadores son prueba de ello. Uno de ellos es la elevada cifra de abandono de estudios en España. Es problema común en Europa continental, y la Unión Europea se ha propuesto rebajarlo al 10% en 2010.

La Comisión Europea estima que los esfuerzos han de dirigirse a erradicar el abandono de los estudios. Sólo si se cumplen estos objetivos, se podrá evitar que la próxima generación se enfrente con la exclusión social y con las grandes pérdidas que ello supone para la economía y la sociedad⁷.

Pese a que el alargamiento de la estancia de alumnos en la Universidad puede ser un indicio de mal funcionamiento, la duración media de la estancia de un estudiante en la Universidad suele utilizarse como *indicador de calidad y eficiencia* del sistema universitario. La situación relativa de las universidades públicas madrileñas no es –en principio– preocupante, pues puede observarse una ligera tendencia general al aumento de la estancia media de los estudiantes en la Universidad, aunque poco significativa. De acuerdo con el *Estudio del proceso de ingreso y matriculación de las universidades de la Comunidad de Madrid*, mencionado, debe tenerse en cuenta que la comparación entre universidades no es del todo razonable, ya que en cada una de ellas se agrupan titulaciones de muy diferente tipo. En el ciclo largo hay alguna reducción de la estancia media de los estudiantes en la Universidad en Ciencias de la Salud y en Humanidades y en menor proporción en Ciencias Sociales y Jurídicas, mientras que en el ciclo corto la reducción se produce también en Ciencias de la Salud, y sube en las Enseñanzas Técnicas y en Ciencias Sociales y Jurídicas.

En cualquier caso, es preocupante la situación de los estudios universitarios españoles en su conjunto por referencia a la media europea, pues existe una diferencia significativa (entre 10 y 20 puntos porcentuales) entre el número de los que acceden y los que finalizan sus estudios, aunque no sólo en España sino también en Alemania, Francia y Holanda⁸.

Otro de los indicadores de la calidad es la *movilidad* y España tampoco se encuentra entre los mejores en términos de movilidad, puesto que no dispone de planes de educación compartidos con centros extranjeros con vistas a expedir títulos o diplomas conjuntos. La mayoría de los programas en los que participa son “Erasmus”, “Leonardo” o “Erasmus Mundos”, aunque existe un fuerte interés en el desarrollo de planes nacionales para fomentar los intercambios educativos.

Respecto a la medición de la *investigación* en la Universidad española, ésta se viene realizando desde hace poco tiempo. Se inicia a finales de la década de los sesenta y culmina en 1983 con la aprobación de la Ley de Reforma Universitaria y la Ley de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica de 1986. La investigación de la universidad pública española ha sido financiada mayoritariamente por las Administraciones públicas, pero con un nivel de gasto muy inferior al de la

⁷ En su Informe *Educación y formación 2010*.

⁸ Según la OCDE los estudiantes de los países miembros pasan al menos doce años en las aulas y la duración va en aumento, cfr. *Aceprensa*, 28 de septiembre-4 de octubre 2005, pág. 4.

mayoría de los países más avanzados en términos de participación en el PIB. Siendo la distribución territorial del gasto en I+D del sector empresarial español, muy desigual, la Comunidad de Madrid es superior en este aspecto en 10 puntos a la media, debido a la concentración de Organismos Públicos de Investigación en dicha Comunidad. España está en investigación muy por debajo de la media europea. Por eso no se puede permitir el abandono de la investigación en las universidades privadas.

Andreu Más-Colell, ha hecho 25 propuestas para mejorar la Universidad. Partiendo de la base de que la investigación es fundamental en la Universidad se ha insistido en el fomento de la contratación laboral permanente con un sistema flexible que permita la vinculación de los profesores con el mundo empresarial y para ello, incrementar la participación de los centros en los fondos públicos por acoger a investigadores. En la actualidad, cuando un determinado investigador recibe del Estado financiación para un programa, la universidad en la que trabaja recibe una parte equivalente al 19%. Esta cantidad –señala Más-Colell- que hasta hace poco era del 15%, debería subir al 30%, y nos quedaríamos cortos, porque en Estados Unidos la participación es del 60%⁹.

Las universidades privadas no reciben fondos públicos para la investigación. Sólo los profesores a título individual acceden a proyectos de investigación sin atender al carácter público o privado de la institución a la que pertenecen. El no fomentar la investigación en las universidades privadas supone una dejación que España no se puede permitir.

Transformación de los estudios en el marco de Bolonia.

Como decía en el año 2000 el Informe Bricall¹⁰, el marco actual de las universidades refleja las modificaciones sustanciales que están teniendo lugar en el ámbito de la educación superior y sólo si la sociedad “acierta a comprender el alcance de dichas transformaciones -que no son sino consecuencia de las nuevas necesidades de formación y aprendizaje que se dan en la misma- se estará en condiciones de afrontar los problemas de organización y de financiación del sistema universitario”¹¹.

A los retos que a la universidad española se le plantean en la actualidad, se unen los futuros derivados de los compromisos de la citada Declaración de Bolonia que exige asumir la transformación de los estudios universitarios para hacer frente a la equiparación de títulos a nivel europeo, la adaptación al nuevo sistema de crédito europeo (ECTS), la enseñanza personalizada y la redefinición del catálogo de titulaciones. También se pretende con esta transformación, promover la dimensión europea mediante programas de movilidad y programas de estudios, formación e investigación. La Declaración destaca como aspecto que reviste especial importancia, el protagonismo de las universidades en el desarrollo de las dimensiones culturales europeas para crear un *Espacio Europeo de Enseñanza Superior*. Las instituciones de enseñanza superior europeas –dice la Declaración suscrita inicialmente por 29 países, entre ellos España- han aceptado los principios de la *Magna Charta Universitatum*, adoptada en Bolonia en 1988 y su antecedente inmediato, la Declaración de la Sorbona de 1998, firmada por solo 4 países (Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido).

⁹ Madrid Noticia, 4 de julio de 2005 (<http://www.madridmasd.org/informacionIDI/noticias>).

¹⁰ *Universidad 2000*, Josep M. Bricall, CRUE, Madrid, 2000.

¹¹ *Informe cit.*, pág. 3.

El desarrollo de un Espacio Europeo para la Enseñanza Superior está creando en España dudas, conflictos y críticas, no siendo lo menos importante la delicada situación política de la propia Unión Europea, aunque Parejo Gámir, ex Rector de la Universidad CEU San Pablo afirma, también, que se trata de un proceso “sin posible camino de retorno”.¹²

El espacio universitario europeo va a exigir profundas reformas normativas para adecuarse a los criterios de las nuevas titulaciones y el nuevo sistema de créditos.

En el aspecto financiero, los gobiernos tendrán que tomar parte activa para cambiar el actual sistema que permite a los centros obtener financiación en función de cada alumno matriculado pues a los centros les es rentable mantener matriculados y no lanzar al mercado licenciados. Siguiendo a Domingo Docampo¹³, mientras la financiación pública siga dependiendo del número de créditos matriculados, tenderán las universidades públicas a mantener muchos créditos matriculados. No se hace conscientemente –dice-, pero se hace, porque sigue siendo rentable tener a los alumnos dentro, no fuera ya titulados. Por lo tanto, hay un debate de fondo que había que desgajar del tema de Bolonia, que es cómo financiar a las universidades, para separarlo de los conflictos por planes de estudio y número de plazas.

Pero en la otra cara del asunto está el reglamentismo que estas reformas suponen en detrimento de la autonomía universitaria y pluralidad y diversidad de ofertas educativas. So pretexto de facilitar el reconocimiento internacional de los títulos universitarios, las autoridades educativas europeas, con excepción de las de Irlanda y Reino Unido, reunidas en Bolonia, han fijado normas comunes de estructura, duración y contenido de los estudios universitarios, que lo hacen más rígido y planificado.

Bolonia va a suponer más gastos, empezando por gastos de formación a los profesores. En opinión de Teresa García-Milá¹⁴, es imposible en la actualidad pensar en aplicar cabalmente una enseñanza personalizada en seminarios, talleres y tutorías. Cada profesor tendrá que dedicar más horas por la misma remuneración. Las universidades tienen un porcentaje grande -dice- de gente que contribuye poco y un porcentaje menor con una gran dedicación. Hay gente que cobra mucho dado lo poco que hace, mientras que los profesores que se dedican con exclusividad a la Universidad están mal remunerados. Otro problema es el tamaño de las universidades españolas. Mas-Colell ha puesto de manifiesto que las mayores 20 universidades europeas son españolas, portuguesas e italianas y ninguna de ellas está entre las 70 mejores¹⁵. Según un estudio de la Universidad china de Jiao Tong de Shangai, ninguna universidad española está entre las primeras 245 universidades más valoradas del mundo, dentro de una clasificación de quinientas¹⁶. España, además, tiene unas tasas de abandono entre un 10 y un 20% superiores a la media europea.

¹² Vid. su Discurso en el acto de apertura del Curso 2005-2006 “La Universidad San Pablo-CEU ante el Espacio Europeo de Enseñanza Superior” pronunciado el día 20 de septiembre de 2005.

¹³ Cfr. “La Declaración de Bolonia y la Financiación de las universidades”, Seminario organizado por el Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra, mayo de 2002.

¹⁴ En el Consejo Editorial de Expansión y Actualidad Económica, resumido en Madri+Noticia, 4 de julio de 2005 (<http://www.madridmasd.org/informacionIDI/noticias>).

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ La Universidad de Jiao Tong realiza cada año un conocido estudio y clasificación de las 500 universidades más prestigiosas del mundo. Las universidades españolas bajan puestos año tras año. El

Necesidad de más abundantes fondos.

Los países de la OCDE gastan una media de 7.343 dólares por alumno al año, entre primaria, secundaria y Universidad. La media por alumno es de 13.343 en la Universidad. Pero las diferencias por países son grandes. Suiza y Estados Unidos gastan más de 11.000 dólares por alumno, mientras que México y Eslovaquia, alrededor de 2.000 dólares. España está por debajo de la media, con menos de 6.000 dólares¹⁷.

España tiene que dar pasos de gigante para alcanzar el nivel educativo europeo. El Estudio *Educación y formación 2010* de la Comisión Europea plantea las carencias de los Estados miembros en esta materia y propone una modernización de los sistemas de formación en Europa para alcanzar ambiciosas metas de aquí a 2010.

La reforma del sistema de financiación de las universidades no sólo es cuestión de más fondos, sino también de repartir esos fondos con mayor tino. El Informe de la OCDE, *Education at a Glance 2005*, insiste en que el mayor gasto no garantiza mejores resultados. La prueba es que Australia, República Checa, Finlandia, Corea y Holanda tienen un gasto por alumno inferior a la media de la OCDE, y, sin embargo, los alumnos logran muy buenos resultados académicos, muy por encima de la media¹⁸.

En su análisis económico de la eficiencia en la educación universitaria en España, José Barea concluye que la financiación pública de la Universidad no garantiza la obtención de las ventajas sociales que la justificaría: desincentiva la eficiencia interna y externa dado que las distintas universidades públicas no compiten entre sí ni con las privadas, por los estudiantes ni por los profesores. Tampoco los mecanismos de distribución de recursos económicos que van a la Universidad están relacionados con los rendimientos, con lo cual no supone un incentivo ni para las universidades públicas ni para su personal. La evaluación final es que *el sistema de financiación actual es regresivo y que la financiación pública no garantiza la autonomía universitaria ni la calidad del resultado*¹⁹.

Esto lo ha hecho suyo la Comunidad de Madrid para 2006, decidiendo vincular los fondos públicos a la capacidad de las universidades de captar fondos privados y a la mejora de la investigación.

estudio "Academic Ranking of World Universities" lo realiza el Institute of Higher Education, Shanghai Jiao Tong University y se puede consultar en <http://ed.sjtu.edu.cn/rank/2007/ranking2007.htm>.

¹⁷ Vid. Informe anual *Education at a Glance 2005* de la OCDE, que compara los sistemas educativos en los Estados miembros. Los datos están cerrados al año 2002, citado por *Acepresnsa*, 28 septiembre-4 octubre 2005, núm. 109/05, pág. 5.

¹⁸ Informe PISA

¹⁹ Vid. Barea, José: Conferencia de 15 de julio de 2004 en San Lorenzo del Escorial. Ello es debido a diversos factores: el aumento de la demanda de estudios universitarios muy superior a la media de los países de nuestro entorno; la falta de adaptación entre oferta y demanda de titulaciones superiores que hace que el ajuste se produzca vía cantidad (estudiantes excluidos) y masificación en determinadas titulaciones; la elección de carreras de ciclo largo en lugar de corto; el hecho de que la subvención pública sea similar para todas las titulaciones, independientemente de su escasez en el mercado y finalmente, como resultado de todo ello la inadecuación entre la oferta y la demanda, hace que el sistema universitario español sea altamente ineficiente. La duración de los estudios universitarios es excesiva y se sitúa un 27% por encima de la duración estimada. De otro lado, las tasas de abandono son muy elevadas, especialmente en los primeros años, con lo que las externalidades que supuestamente financian los fondos públicos no se obtienen.

También es importante tener en cuenta la demanda de titulaciones pues no es rentable en términos económicos mantener la actual infraestructura y los actuales costes en titulaciones que dejan de ser demandadas por la sociedad y que existen propuestas que abogan por que el reparto de fondos públicos se haga en función de la excelencia de cada centro como ocurre en el Reino Unido²⁰. Esos problemas de inadecuación de la oferta de titulaciones podrían resolverse si la financiación se dirigiera a los alumnos y éstos decidieran a qué estudios aplicarla.

Un elemento que suele faltar en estos análisis es el papel que puede desempeñar la financiación privada en la transformación de la universidad española. Las Fundaciones privadas, las donaciones de antiguos alumnos, las matrículas más elevadas para docencias con inmediato efecto sobre los ingresos de los titulados, son instrumentos de mucho efecto en EE.UU. mientras que en Europa apenas están imitando los británicos.

Condiciones necesarias: igualdad de los estudiantes ante la ley; mayor autonomía de las universidades.

Sea cual sea la solución arbitrada para hacer frente a los problemas antes expuestos, deben respetarse al menos dos premisas: se debe garantizar la igualdad de los estudiantes universitarios ante la ley, sin que sufran discriminación por sus circunstancias ideológicas, sociales, religiosas o personales²¹, y se ha de evolucionar hacia una mayor autonomía de las universidades y más franca competencia entre ellas, para posibilitar oferta de centros educativos cuya calidad sea independiente de su titularidad pública o privada, como ocurre con tan buenos efectos en el campo de las Escuelas de Negocios.

De la primera de las premisas nos ocuparemos más detenidamente al abordar la cuestión desde las exigencias constitucionales. Sirva de adelanto la idea de que la igualdad ante la ley sólo puede darse si se puede elegir en condiciones no demasiado dispares entre una oferta educativa y otra. En España -dice Esther Ribó- es frecuente oír argumentos a favor de la universidad pública frente a la privada, en el sentido de que una universidad subvencionada favorece la igualdad de oportunidades para todos. La igualdad de oportunidades debe predicarse de los individuos e incluye la oportunidad de acudir al centro que uno prefiera, si cumple las condiciones de capacidad y conocimientos. Puede dársele realidad permitiendo que los estudiantes reciban apoyo para acudir al centro de su elección, sea éste público, privado o cooperativo o incluso extranjero. Merece la pena señalar que en el Reino Unido, el gobierno ha decidido elevar las tasas universitarias desde las actuales 1.125 libras esterlinas hasta las 3.000, es decir, más del doble, y que se trata de una propuesta que, cuanto menos, refleja un importante cambio de planteamiento, en el sentido de evolucionar desde el actual modelo de universidad pública imperante en la mayor parte de Europa hacia un modelo de universidad en el que la combinación de aportaciones públicas y privadas no tengan correlación con la titularidad pública o privada de los centros universitarios.²²

²⁰ Cfr. Así lo ha manifestado Juan José Dolado en una de las últimas reuniones del Consejo Editorial de Expansión y Actualidad Económica.

²¹ Art. 14 de la Constitución Española de 1978.

²² Cfr. Esther Ribó: "La calidad y financiación en la Universidad a debate", Redacción aprendemas.com, 27 de febrero de 2004. Lo que subyace, -dice Ribó- en el fondo de este controvertido paso es la ausencia de financiación necesaria para mantener la calidad en las universidades británicas. Los grandiosos edificios de Oxford y Cambridge conviven ahora con nuevos módulos de escasa calidad por el bajo presupuesto con que fueron construidos, donde van y vienen profesores de salarios dolorosamente bajos.

Cuando el centro que elige el estudiante es privado, él o su familia están contribuyendo dos veces a la financiación del sistema educativo: una, ayudando a sufragar con el pago de impuestos la educación superior, y otra, pagando la matrícula de un centro privado²³.

Esta situación es poco equitativa para los estudiantes de centros privados y sus familias. También supone una discriminación hacia los propios centros privados que han de competir por alumnos con centros públicos cuyos gastos están cubiertos por los presupuestos públicos en un porcentaje muy elevado. Así se establece una estructura de incentivos distorsionada que resulta en una menor exigencia por parte de los alumnos de centros públicos. También da ocasión a la existencia de unos centros públicos con ingresos independientes de la calidad del servicio que presten. Por fin, fomenta una concentración del profesorado de los centros privados en la captación de alumnos y en la enseñanza en detrimento de la investigación, tan necesitada de más actividad. En resumen, un menor grado de competencia en la enseñanza superior, con deterioro de su calidad de conjunto.

El sistema tampoco fomenta la mayor autonomía de las universidades de lo que, nos ocupamos a continuación.

No queremos referirnos a la libertad de cátedra, sino a la autonomía universitaria como una característica de la institución²⁴. Es una forma de organización de la Universidad en una triple dimensión: financiera, de gestión y académica. Siguiendo a McDaniel, las universidades europeas gozan de más autonomía de gestión interna que las americanas y de una cierta autonomía académica y financiera. Pero sabemos que están más condicionadas por los gobiernos en las cuestiones relativas a la selección del personal y a la selección de los estudiantes y a los planes de estudio tanto en la enseñanza preuniversitaria como la universitaria de titulaciones oficiales.

En el marco de los diferentes sistemas universitarios europeos, las universidades públicas españolas tienen un nivel de autonomía (financiera, de gestión, de enseñanza y definición de programas, de selección del profesorado y de admisión y evaluación de estudiantes) semejante al de Bélgica, Dinamarca, Gran Bretaña²⁵, Holanda, Noruega y Suecia, moderadamente superior al de las universidades francesas, italianas y suizas, y claramente superior al modelo austriaco, finlandés, griego y alemán²⁶.

Estas famosísimas universidades no son, ni de lejos, el peor caso que se puede encontrar en el Reino Unido, ya que su presupuesto conjunto de 4.000 millones de libras más que duplica los 1.700 destinados a la totalidad de centros universitarios restantes.

²³ Pedro Schwartz lo ha puesto de manifiesto en un artículo de opinión publicado en La Vanguardia el 10 de marzo de 2004 titulado “Enseñanza a modo soviético” con estas palabras: “en la enseñanza superior, el Estado español discrimina las universidades privadas obligando a quienes las eligen a pagar dos veces por su formación, una con el impuesto y otras con la matrícula”.

²⁴ McDaniel, O.C. «Les établissements d’enseignement supérieur peuvent-ils se passer de l’intervention de l’État?» - Gestion de l’enseignement supérieur – IMHE, vol. 9 núm. 2, OECD, 1997.

²⁵ Adrian Seville y James Tooley destacan críticamente los negativos efectos de la intervención pública en la enseñanza universitaria inglesa, a la que imputan la reducción de calidad de los centros en *The Debate on Higher Education. Challenging the Assumptions*, IEA, Studies in Education No. 5, 1997, *vid.* Págs. 29 y ss.

²⁶ Informe, cit., pág. 212.

Es generalmente reconocido -dicen Jordi Montserrat, José Ginés-Nora y M^a Jesús San Segundo²⁷- que la diversificación de las fuentes de financiación refuerza la autonomía de las instituciones y produce cambios en los mecanismos de toma de decisiones, que en general facilitan las acciones y las actitudes para la mejora de la calidad.

El sorprendente caso de las Escuelas de Negocios en España.

La limitación que, por la intervención pública en la enseñanza universitaria sufren las universidades en relación con los contenidos de los títulos oficiales y la creciente demanda de conocimientos empresariales que el mercado demanda, han determinado el florecimiento de las llamadas Escuelas de Negocios, que imparten enseñanzas de postgrado en función de la demanda del mercado.

Cada vez es mayor la presencia de este tipo de centros, especialmente, en los países desarrollados. España cuenta con algunas de estas Escuelas de Negocios que están acreditando su éxito al nivel de todo el mundo.

El *Financial Times*, publica una clasificación²⁸ de las Escuelas de Negocios en Europa, en la que aparecen hasta tres Escuelas de Negocios españolas, (IESE, Instituto de Empresa y ESADE) entre las diez mejores del Continente.

En estudios de MBA, figuran entre las diez mejores de Europa, IESE y el Instituto de Empresa. Asimismo, figura entre las diez mejores de Europa en los estudios de EMBA, el Instituto de Empresa. Entre las diez primeras de Europa en estudios de Máster en *Management*, figura ESADE.

Que en España se haya conseguido tan alto nivel de este tipo de centros reconocidos internacionalmente, quizás indique que su carácter privado, no regulado y plenamente competitivo, tenga algo que ver con ese éxito. Ahora la situación de competencia creada por el proceso de Bolonia está llevando a que las Escuelas de Negocios se estén convirtiendo en universidades, con lo que sus maestrías se convertirán en másteres oficiales – un gran paso adelante en la elevación de la calidad de nuestra enseñanza superior.

Política de ayudas de la Comunidad de Madrid.

La política de ayudas al estudio de la Comunidad de Madrid, en el ámbito de la enseñanza universitaria, se articula en torno a cuatro criterios de intervención. En primer lugar, las ayudas destinadas a compensar económicamente a aquellos alumnos cuyas circunstancias personales, físicas o psíquicas, dificultan su acceso, en igualdad con los demás estudiantes, a los niveles de estudio universitario; en segundo lugar, se encuentra el fomento de la movilidad estudiantil, en orden a completar sus estudios o formación práctica en países de la Unión Europea y América; en tercer lugar, vemos las ayudas destinadas a que los estudiantes de últimos cursos de universidad, áreas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas, realicen un período de formación práctica

²⁷ Cfr. Jordi Montserrat, José-Ginés Mora y M^a Jesús San Segundo: *Financiación y Gestión de las universidades*. Conferencia "Los objetivos de la Universidad ante el nuevo siglo". Universidad de Salamanca, 17 y 18 de noviembre de 1997.

²⁸ Vid. En el n^o de diciembre de 2007, el trabajo sobre *European Business Schools Rankings*.

en las empresas de la Comunidad de Madrid y, por último, queda el incentivo a un colectivo de alumnos que, por su aprovechamiento académico excelente, esté en condiciones de revertir su alta preparación en la sociedad cuando se incorporen profesionalmente a ella.

A este último objetivo señalado sirven las bases reguladoras que se aprueban mediante la Orden reguladora, donde se establece el requisito de colaboración entre los alumnos de excelencia con profesores de reconocida ejecutoria en el campo de la investigación, haciéndoles partícipes en tareas de apoyo a los profesores. Asimismo, se incorporan modificaciones fruto de la experiencia de años anteriores, introduciendo mejoras técnicas en orden a una mayor celeridad y eficacia en el procedimiento de adjudicación de las ayudas. Entrada esta política, falta sin embargo la mejora técnica de permitir a los alumnos la elección del centro que prefieran, público o privado, español o extranjero, para sus estudios becados.

Posibles soluciones: bono universitario, desgravación, becas, préstamos.

La bibliografía estadounidense- destaca cómo las políticas educativas de libre elección de centro (entre ellas la política de “bonos”) pueden reducir la cada vez mayor necesidad de fondos públicos de los centros, aparte de los beneficios que en términos de mejora educativa suelen tradicionalmente destacarse²⁹. Los resultados de los programas de enseñanza primaria y media en Arizona, Milwaukee, Cleveland, Florida, Pennsylvania, Maine y Vermont ofrecen buena prueba de la conveniencia de permitir que los centros públicos disponer de más fondos privados para gastar por alumno³⁰.

En los últimos años se han menudeado las propuestas de **desgravación fiscal de parte de los gastos en educación** de las familias o de los mismos estudiantes. La desgravación podría aplicarse a los gastos de estudio en cualquier universidad española o extranjera, condicionada a las calificaciones. Comparada con el sistema de “bono educativo” que discutimos a continuación, la desgravación parecer tener algunas ventajas sobre los bonos educativos: en efecto, reduce los trámites administrativos y fomenta la inversión personal en la opción educativa, con lo que se corrige la falsa impresión del maná público que puede producir el bono, sea el tramo estatal, sea en el tramo autonómico. Evita, asimismo, la necesidad de establecer mecanismos de todo tipo de control en la aplicación del bono.

²⁹ Vid. David Salisbury: “Saving Money and Improving Education. How School Choice can help States Reduce Education Costs”, *Policy Analysis*.. 551, October 4, 2005. Puede consultarse también *What America Can Learn from School Choice in Other Countries*, David Salisbury and James Tooley (editors), Washington, 2005, así como el trabajo de David Salisbury “What does a Voucher buy? The cost of Private Schools in Six Cities”, publicado en *Educational Freedom in Urban America*, Cato Institute, Washington, 2004, págs. 205 a 245.

³⁰ Es difícil calcular cuánto ahorro se deriva para el presupuesto público. Sólo cuando un número significativo de estudiantes cambien a un centro privado, puede ser calculada la reducción de costes que significa. Por eso, David Salisbury concluye: “Therefore, school choice programs that provide choice to a larger number of students produce the most significant cost savings for status (...) if policymakers choose to increase the per pupil allocation for students who remain in public schools, the net expenditures will not go down, but public schools will have more funds to spend per pupil”, cit., págs. 17 y 19. Es interesante el cuadro que se ofrece a modo de resumen por cada Estado americano en que se han implantado políticas de “public choice” del impacto fiscal en los presupuestos estatal y locales (pág. 18).

A este respecto, una de nuestras propuestas para la Comunidad de Madrid es la deducción fiscal de las aportaciones a cuentas de ahorro universitario. Estas cuentas se podrían abrir en cualquier momento a partir del nacimiento del hijo y serían de aplicación exclusiva al pago futuro de los estudios universitarios de grado, postgrado o máster del mismo.

Otra posible medida a implantar en la Comunidad de Madrid consistiría en aumentar el importe de los precios públicos universitarios en los porcentajes máximos admisibles por el Consejo de universidades y conceder a los estudiantes universitarios de centros públicos y privados un **“bono universitario”** (sistema de *“vouchers”* o *“cheques”* en educación)³¹ a modo de ayuda-subvención por igual importe, que pudiera ser libremente aplicado por el alumno tanto en la matrícula de una universidad pública como en la de una privada. Así se reduciría la resistencia del estudiante a las subidas de los precios públicos y se abriría el camino para subidas futuras más importantes. Para el caso español, entre los defensores de esta propuesta puede citarse al profesor Barea quien, en su propuesta para un nuevo modelo de financiación universitaria basado en la equidad y la eficacia que garantice las externalidades positivas que junto con la financiación pública, incluía diversos modos de financiación directa a los estudiantes. Para Barea, el bono universitario responde a razones de equidad, que exigen que a los estudiantes procedentes de familias de rentas medias y bajas se les conceda una ayuda (beca, bonos, o un préstamo-salario) que cubra el coste íntegro de la matrícula a su cargo, financiadas por los presupuestos generales del Estado³².

El *“bono universitario”* no es una idea nueva. La lanzó Milton Friedman hace cincuenta años. Algunos Estados la han puesto en práctica con no pocos problemas, aunque no mayores que los que se observan en el modelo clásico. Se basa en la idea de la libertad de elección y en la competencia en la oferta, actuando el Estado como mediador facilitando los recursos (iguales per cápita) a las familias de los estudiantes para que éstas los apliquen en los centros educativos que deseen. De esta manera, el poder de decidir reside en el ciudadano. La oferta de los centros educativos públicos y privados compite para ganar la confianza del alumno.

En cuanto a las **becas**, debe mantenerse la actual posibilidad de la que disfruta un becado en Madrid: poder matricularse tanto en la universidad pública como en la privada.

³¹ Vid. Cristián Aedo y Claudio Sapelli: *“El sistema de vouchers en educación. Una revisión de la teoría y evidencia empírica para Chile”*, *Estudios Públicos* núm. 82, 2001, págs. 80 y 81; John Gray: *“Limited Government. A positive Agenda*, Hobart Paper 113, The Institute of Economic Affairs, 1989, pág. 52 y ss.

³² En su conferencia sobre Equidad y eficiencia en la financiación de las universidades celebrada en San Lorenzo del Escorial, en el marco de los Cursos de Verano de la UCM, en el Encuentro sobre Políticas de Financiación en las universidades Públicas, pronunciada el 15 de julio de 2004, José Barea explicaba cómo la educación se ha convertido en un bien preferente (bien de protección social) financiado por impuestos, como consecuencia del fallo del mercado, la gran influencia en la distribución de la renta, la integración social que produce y la mejora de la equidad que representa, al dar igualdad de oportunidades en el acceso a la educación universitaria. Con ocasión del repaso a la situación del sistema de financiación de la Universidad española, preferentemente basado en la financiación pública, insistía en el que sistema ha sido abandonado por los países de la OCDE, a favor de sistemas denominados formales a partir de criterios objetivos relacionados con inputs (número de estudiantes o profesores) y outputs (número de graduados) o bien mixtos.

Más difícil de implantar es el **préstamo a estudiantes con garantía pública**, especialmente por lo complicado de los sistemas de devolución. Lo que sí podría ser de aplicación inmediata para fomentar la libertad de elección y aumentar la competencia entre instituciones educativas, es la concesión de becas sin prescribir el centro universitario en el que deba, obligatoriamente, estudiar el becario, en las referidas a la excelencia. En las convocatorias, debería introducirse y enfatizarse la libertad del becario en la elección del centro universitario en el que desea estudiar.

Se estudiarán estas opciones como vías idóneas para corregir las desigualdades que se ponen de manifiesto entre los estudiantes universitarios por el solo hecho de facilitar elegir centros universitarios de diferente localización.

II. INNOVACIONES EN LA FINANCIACIÓN DE LA ENSEÑANZA PRIMARIA Y MEDIA DE DIVERSOS PAÍSES

Visto el escepticismo y resistencia con que se enfrenta la propuesta de financiar directamente a la familia en la sociedad española, puede ser útil prestar atención a la experiencia de estos sistemas en la enseñanza primaria y media de diversos países. El éxito que están teniendo en esos niveles de enseñanza quizá incline la opinión pública a probarlos en la enseñanza universitaria, por ver si pueden potenciar la calidad de la enseñanza superior en España y su necesaria adaptación a las exigencias del espacio europeo de la enseñanza superior

Según el Informe citado de la Comisión Europea Educación y formación 2010, España saca malas notas en abandono escolar. Un 31,1% de los jóvenes entre 18 y 24 años no poseen ni siquiera el título de Educación Secundaria, frente a la media europea de 15% en 2004, y además, el abandono ha evolucionado a ritmo creciente de 2000 a 2004. Otras cifras (como el que el 61,8% de los jóvenes españoles frente al 76,7% de la media europea hayan terminado los estudios secundarios) hacen que España esté en el punto de mira europeo, como tercer país de la UE con menor número de alumnos en superar Secundaria, junto a Portugal y Malta³³, todo ello pese a la gratuidad de los estudios de enseñanza primaria y media.

Gratuidad parcial de la enseñanza, una solución insuficiente.

De los datos del estado de la libertad de enseñanza en el mundo cabe extraer esta conclusión: la gratuidad de la enseñanza es una solución ineficiente, en nuestra opinión principalmente por haber privado a las familias de la libertad de elección y por haber protegido los centros públicos del incentivo de la competencia. En 1995, OIDEL publicó un estudio que medía el grado de libertad de enseñanza en 60 países del mundo³⁴. El índice empleado entonces atendía a tres criterios principales: posibilidad legal de crear escuelas no estatales; financiación de los centros no estatales, en régimen de paridad con la escuela pública; y porcentaje de alumnos en la enseñanza privada (primaria y secundaria) respecto al total de alumnos de cada nivel.

³³ Cfr. Laura Villena, ABC, Periódico Electrónico, S.A., Madrid-Noticia, 23 de noviembre de 2005 (<http://www.madrimasd.org/informacionIDI/noticias>).

³⁴ (ver ACEPRENSA, servicio 35/95). Varios de los datos contenidos en este trabajo, han sido facilitados por ACEPRENSA, a la que agradecemos su colaboración.

El nuevo *Informe 2002 sobre el estado de las libertades educativas en el mundo*, de OIDEL, amplía la cobertura y afina los métodos de medición.³⁵ Esta vez se analizan 85 países de todos los continentes, que suman el 87% de la población mundial. Solo se ha considerado la enseñanza primaria, porque es la única obligatoria en todas partes.

La financiación pública de las Escuelas No Gubernamentales (ENG), si existe, se mide según cuatro grados: 1) la ayuda del Estado es débil o mal definida; 2) el Estado subvenciona, total o parcialmente, los salarios de los profesores; 3) también sufraga gastos de funcionamiento; y 4) contribuye además a las inversiones (compra o renovación de instalaciones). La combinación de esta medida con la posibilidad legal de crear y dirigir las ENG da el índice simple de libertad de enseñanza.

Pero esto no es suficiente. Si un país permite la existencia de ENG y las financia de alguna manera, pero escolariza a un porcentaje bajo de los niños, no cabe decir que garantice el derecho a la enseñanza, ni que permita el ejercicio pleno de la libertad de enseñanza. Más bien se habría de concluir que el Estado hace dejación de sus deberes en el terreno educativo. Por eso, el informe toma en cuenta la tasa neta de escolarización. A esto añade la proporción de niños escolarizados en ENG con respecto a la población escolar total. Integrando estas dos medidas en el índice simple mediante una fórmula, se obtiene el Índice Compuesto de Libertad de Enseñanza (ICLE).

Mayor libertad en el norte de Europa. En la clasificación final de los 85 países estudiados, resulta que entre los de mayor libertad de enseñanza predominan los del norte de Europa. En primer lugar figura Holanda (ICLE 123, sobre un máximo de 133); siguen Bélgica (117,6), Australia (107), Francia (105) y Dinamarca (103,6). España está en el puesto 10 (ICLE 98). Los últimos son Cuba y Vietnam, con ICLE cero; son los únicos países que no permiten la existencia de ENG.

Cuadro II. 1

Índice compuesto de libertad de enseñanza (ICLE; máximo: 133)	
Holanda	123
Bélgica	117,6
Australia	107
Francia	105
Dinamarca	103,6
España	98
Cuba	0
Vietnam	0

Fuente: Informe 2002 sobre el estado de las libertades educativas en el mundo, OIDEL

El 65% de los países dan algún tipo de financiación pública a las ENG. El 12% subvencionan hasta gastos de inversiones; el 14%, salarios de profesores y gastos de funcionamiento, y el 13%, solo los salarios. Sin embargo, los 20 países con ICLE más alto no son los de mayor gasto público en enseñanza: destinan alrededor del 10% del PIB. En el resto de la tabla se dan toda clase de situaciones, con fuertes contrastes, de menos del 5% a más del 25%. El gasto público tampoco presenta una correlación clara con el nivel de instrucción de los países, medido por el *Informe de Desarrollo Humano*

³⁵ Alfred Fernández y Jean-Daniel Nordmann. *El estado de las libertades educativas en el mundo*. OIDEL / Santillana. Madrid (2002). 268 pp. Presentado en la sede de la ONU en Ginebra, está disponible en español en un libro editado por OIDEL Europa en colaboración con el grupo Santillana.

que elabora el Programa de la ONU para el Desarrollo. En cambio, cuanto mayor es el ICLE, más alto es el nivel de instrucción, con pocas excepciones. De aquí se deduce que el gasto público en educación no es un indicador suficiente de la calidad de enseñanza.

Los autores reconocen que el estudio tiene limitaciones. Una se refiere a los datos de partida: todos son oficiales, pero en parte de los países son incompletos o inexactos, y no siempre son estrictamente comparables. Otra es que en países donde la educación está muy descentralizada (Estados Unidos, Suiza...), los indicadores nacionales de libertad de enseñanza dan notables diferencias entre las regiones.

Otro problema, no menor, es que no se ha hallado aún un método para medir el grado de autonomía de los centros públicos o privados, y esto puede causar distorsiones en la tabla del ICLE. Por ejemplo, Francia está por delante de Dinamarca y Suecia; pero en el primer país la considerable financiación pública de la enseñanza privada implica, en contrapartida, grandes limitaciones a la autonomía de las ENG, y los centros públicos franceses son muy uniformes. En cambio, Dinamarca y Suecia puntúan menos por sus bajos índices de escolarización en las ENG; pero allí los centros públicos tienen un alto grado de autonomía. Por tanto, en esos dos países nórdicos hay verdadera libertad de elección dentro de la red pública, lo que explica en parte la escasez de ENG. Esto no solo muestra la necesidad de perfeccionar el ICLE para que tenga en cuenta autonomía de las escuelas; también es una prueba más de que la libertad de enseñanza no se corresponde con la simple dicotomía que distingue entre lo público y lo privado.

La conclusión de estas experiencias es que la gratuidad reduce la calidad y no mejora necesariamente la equidad. La constatación -para Jordi Montserrat, José-Ginés Mora y M^a Jesús San Segundo en su citado trabajo sobre la financiación de la Universidad- de que *la gratuidad de la enseñanza no garantiza la igualdad de oportunidades de acceso a la Universidad* se hizo evidente en Suecia y en Australia, por ejemplo, en los años 80 y ha llevado a reformas en sus sistemas de financiación para hacerlos más equitativos. Asimismo, en el reciente debate británico se ha prestado gran atención al origen social de los estudiantes universitarios, y comprobado que en 1995 solamente el 9% de los mismos proceden de familias de trabajadores sin cualificar (que representan el 19% de la población) mientras que el 62% tienen padres profesionales o técnicos (que son el 39% de la población) (Metcalf, 1997). Este tipo de evidencias eleva la preocupación sobre la regresividad de una financiación universitaria totalmente centrada en la subvención pública, haciendo que los sistemas mixtos, como el español, aparezcan como modelos más equilibrados en la búsqueda de los objetivos de eficiencia y equidad.

El bono, la desgravación, el préstamo para la enseñanza pre-universitaria, en el mundo.

Estados Unidos

Pese a la inclinación de los teóricos por el bono, las voces críticas alegan que ha perjudicado en la práctica a los colegios públicos, porque les quita alumnos. Pero John Norquist, Alcalde (demócrata) de Milwaukee (EE.UU.), una de las ciudades donde se puede elegir colegio, sostiene lo contrario (*The Wall Street Journal*, 20 febrero 2002). Al comienzo de su artículo, Norquist se refiere a la demanda de inconstitucionalidad contra el programa de cheque escolar vigente en Cleveland. En este caso, el Tribunal

Supremo³⁶ examinará si es compatible con la separación entre Iglesia y Estado que las familias reciban fondos públicos para llevar a sus hijos a una escuela confesional. Norquist comenta: “La suerte de programas similares que hay en otras ciudades pende de un hilo. En Milwaukee, muchas familias temen que echen abajo el sistema que ha cosechado tan buenos resultados, ha fomentado la diversidad y ha contribuido a la renovación de la ciudad”.

En Milwaukee -dice el alcalde- se benefician del cheque escolar cerca de 11.000 estudiantes de 106 colegios; otros 2.200 van a *charter schools* (autónomas pero financiadas con dinero público) creadas gracias también al programa que permite la elección de escuela. “Muchas de esas escuelas –conviene señalarlo en medio de la controversia actual– no son religiosas. No obstante, esa es una decisión que se deja a las familias: pueden utilizar los 5.553 dólares que les corresponden en la escuela pública o privada, religiosa o no, que más les satisfaga. De las 37 escuelas creadas en Milwaukee desde la aprobación del programa, casi dos terceras partes no son religiosas; en ellas estudian más de un tercio de los 11.000 alumnos que se han acogido a la libre elección de centro”.

Pero lo más significativo -añade el alcalde- es que tanto los programas de cheque escolar como las *charter schools* han sido beneficiosos para los colegios públicos de Milwaukee. A medida que ha aumentado la posibilidad de elección, los colegios públicos y los sindicatos han introducido mejoras en los criterios de contratación de profesores, uso del presupuesto y diseño de los programas. Se han hecho reformas para estar más en contacto con los padres; algunas guarderías han pasado a funcionar la jornada completa; y las escuelas públicas han dado publicidad a las mejoras para atraer a nuevos alumnos.

A pesar de esto, los contrarios a los programas de elección siguen diciendo que el cheque escolar beneficia a las escuelas privadas a expensas de la enseñanza pública. Pero un estudio de la economista de Harvard Caroline M. Hoxby, sobre la repercusión del cheque en los colegios públicos de Milwaukee, llega a la conclusión de que no es así: su conclusión es que “en conjunto, la respuesta de los colegios públicos a la competencia introducida por el cheque escolar ha sido fuerte y sólida (...) Así pues, en vez de venirse abajo, como auguraban los críticos, la enseñanza pública ha prosperado con la mayor libertad de elección. A pesar de que ha bajado la población en edad escolar de Milwaukee, ha subido el número de alumnos matriculados en los colegios públicos. Ahora tienen al 80% de los estudiantes de primaria, mientras que en 1990 tenían al 78%”.

Norquist cita otros dos estudios. Uno, publicado en enero del mismo año 2002, por un miembro (demócrata) del Milwaukee Public Schools Board of Directors, afirma que, en los colegios públicos de la ciudad, los resultados académicos “han mejorado entre 1997 y 2001, que es el periodo de mayor expansión de la elección de centro escolar”. Otro, de John Gardner, comprueba que habido mejora de resultados también en comparación con la media nacional. Y señala que ha descendido la tasa de fracaso escolar a la vez que ha aumentado el número de estudiantes de rentas bajas en la enseñanza pública de la ciudad. “La elección de escuela no solo está cambiando la enseñanza en Milwaukee,

³⁶ Ha habido resoluciones favorables del Tribunal Supremo en Estados Unidos.

Cleveland y otros lugares: está transformando también la vida de las personas menos favorecidas”, concluye Norquist.

Greg Foster, jefe de investigación de la Fundación Milton y Rose D. Friedman, ha realizado un riguroso análisis de los estudios que se han realizado en Estados Unidos sobre el bono escolar. Este estudio,³⁷ publicado en octubre de 2007, compara los resultados de los escolares de educación secundaria de colegios públicos y privados y se basa en los datos del Education Longitudinal Study (ELS), proyecto de investigación a largo plazo del Departamento de Educación de Estados Unidos. El ELS permite hacer un seguimiento individualizado del rendimiento escolar de miles de estudiantes de entre 10º y 12º grado a lo largo del tiempo.

Los datos del ELS demuestran que los alumnos de escuelas privadas tienen mejores resultados académicos y tienen una menor tasa de abandono escolar que los de las públicas, independientemente de su raza, de su nivel de ingresos, de su situación familiar y del grado de estudios de los padres.

Además, Greg Foster afirma que actualmente existen 22 programas de elección escolar en 13 estados, que afectan a 130.000 estudiantes que pueden asistir a escuelas privadas mediante el uso de bonos o becas proporcionadas por esos programas. Este alto número de experiencias puestas en marcha en Estados Unidos ha generado un amplio cuerpo de estudios sobre la materia.

El investigador de la Fundación Milton y Rose D. Friedman destaca la alta calidad científica de estos estudios, que utilizan el método de asignación aleatoria para corregir la influencia de posibles elementos distorsionadores de la muestra. Este método divide a los estudiantes en dos grupos, seleccionados al azar: uno que es el objeto de estudio y el otro que pasa a ser el grupo de control para poder comparar resultados y evitar desvíos.

Foster encontró diez estudios que analizaban los programas de bonos escolares mediante el método de asignación aleatoria. De esta decena de investigaciones, ocho concluían que los estudiantes acogidos al sistema de bonos o becas escolares habían obtenido mejores resultados académicos que aquellos que solicitaron el bono pero que no fueron finalmente agraciados con él. Los otros dos estudios también hallaron resultados positivos para el sistema de bonos, pero con resultados estadísticamente poco relevantes, ya que no era posible tener al menos un 95% de seguridad de que esos resultados positivos no eran fruto de o la casualidad.

Además, otros estudios avalan que los colegios privados proporcionan mejores servicios educativos especiales para discapacitados, inculcan mejor los valores cívicos de la tolerancia y la participación, proporcionan casi el mismo nivel de protección contra los malos comportamientos de los alumnos y suponen un enorme ahorro para las arcas públicas. Por otro lado, estos estudios evidencian que la puesta en marcha de programas de libertad de elección mejoran, por medio de la introducción de la sana competencia, los resultados académicos de los colegios públicos y su nivel de calidad.

Pero lo más importante del sistema del bono escolar no es el resultado beneficioso que tiene sobre sus beneficiarios, sino sus efectos positivos sobre el sistema de enseñanza

³⁷ Foster, Greg. Monopoly vs. Markets: The Empirical Evidence on Private Schools and School Choice, Milton & Rose D. Friedman Foundation, School Choice. Issues in depth, octubre 2007.

pública. Los detractores del bono argumentan a menudo que la introducción del cheque escolar devalúa la escuela pública, que asiste a un paulatino drenaje de fondos y de alumnos aventajados. Sin embargo, la realidad demuestra todo lo contrario. Según Greg Foster, en Estados Unidos no hay ningún estudio que avale estos temores, sino todo lo contrario. Las investigaciones demuestran que cuando los estudiantes pueden ejercer su derecho a elegir centro educativo, público o privado, los colegios públicos hacen mejorar sus logros académicos.

Cuatro estudios sobre elección escolar en Florida demuestran que los centros públicos elegidos para el sistema de bonos hicieron asombrosas mejoras respecto a otros centros del Estado de Florida. Dos estudios sobre el sistema de bonos en Milwaukee hallaron que las escuelas públicas donde los estudiantes eran elegidos para el bono escolar obtuvieron mayores logros académicos que otros centros públicos. Otros estudios sobre la materia en Vermont, Tejas y Maine también confirman estos datos.

Otra de las quejas más habituales contra el bono escolar es que resta dinero para financiar a la escuela pública. Esto no es así. En la mayoría de los programas de bono escolar de Estados Unidos, los presupuestos públicos mantienen la financiación de la escuela pública aunque sus alumnos la hayan abandonado, ya que su sustento no está ligado a la matriculación y, por lo tanto, su financiación no varía aunque sí lo haga su número de alumnos. Los colegios públicos sólo pierdan el dinero del bono escolar cuando el estudiante decide matricularse y dárselo a otro centro. En otras palabras, el sistema de libre elección disminuye más los costos que los ingresos de los centros públicos.

Además la libertad de elección escolar ahorra dinero público al Estado, ya que el gasto por estudiante en el sistema del bono es mucho menor que en la escuela pública. Un estudio de Susan Aud³⁸ demuestra que entre 1990 y 2006, el sistema de libre elección de centro en Milwaukee ahorró 422 millones de dólares a los presupuestos municipales de educación y 22 millones de dólares a los presupuestos del Estado. Estos hallazgos están confirmados por otros muchos estudios fiscales relativos a otros estados.

Pero, ¿por qué la elección de centro puede mejorar la escuela pública?

- Porque permite a los padres hallar la escuela adecuada para cada niño. Cada niño es único y sus necesidades también.
- La elección de centro no resta presupuesto a los presupuestos de los colegios.
- Proporciona incentivos positivos para la mejora del sistema que se echan en falta en el tradicional sistema monopolístico.
- Cuando las escuelas saben que los alumnos pueden abandonarles si no obtienen educación de calidad, los colegios tienen muchos más incentivos para mejorar su trabajo y evitar que los alumnos salgan por la puerta.

La libertad de elección escolar mediante el bono mejora los resultados académicos de los alumnos que se pueden acoger a este sistema. Las pruebas también avalan que en los colegios privados y los acogidos al sistema del bono escolar las tasas de fracaso escolar son menores, que se mejoran los logros escolares en la escuela pública, las relaciones

³⁸ Aud, Susan; "Education by the Numbers: The Fiscal Effect of School Choice Programs, 1990-2006", Friedman Foundation, abril de 2007.

entre razas diferentes, los valores cívicos de la democracia y la tolerancia, los servicios de educación especial, el acceso a la escuela y tiene unos efectos fiscales beneficiosos.

El estudio de Greg Foster llega a la conclusión de que los alumnos becados obtuvieron mejores resultados que el resto y que el Estado se gastó menos dinero en sus cheques escolares que si se hubieran educado en escuelas públicas estatales.

Las políticas de elección escolar permiten a los estudiantes obtener servicios educativos de escuelas privadas usando fondos públicos, mitigando la especial ventaja (acceso a la financiación vía impuestos) que convierte a la escuela pública en un monopolio.

En EE. UU. la introducción local del bono ha fomentado la creación de un estatuto de Escuela Pública Libre: Las escuelas privadas o públicas que lo deseen se adhieren a una normativa que les asegura, a la vez, autonomía pedagógica y financiación pública³⁹.

Otro caso es el de las escuelas concertadas o charter schools. La primera se abrió en Minnesota en 1992 y en 2006 había cerca de 4.000 por todo el país repartidas por cuarenta estados. Sus rasgos distintivos son su popularidad, su mayor calidad frente a las escuelas públicas tradicionales, que sus estudiantes suelen obtener mejores resultados que los de las públicas y que padecen serios problemas de regulación y de financiación.

El alcalde de la ciudad de Nueva York, Michael Bloomberg, ha puesto en marcha un ambicioso proyecto para extender su exitoso plan de colegios concertados a todas las escuelas públicas municipales. En los últimos años, un plan de reformas e incentivos ha conseguido que las escuelas concertadas municipales de Nueva York obtengan resultados hasta un 30% mejores que la media estatal en los exámenes de matemáticas y lengua.⁴⁰

Caroline Hoxby⁴¹, economista de la Universidad de Harvard, ha realizado un estudio que analiza datos del 99% de los centros concertados de Estados Unidos, en el que se demuestra que sus niveles de conocimientos y de resultados académicos son sensiblemente superiores en los concertados respecto a los públicos, con diferencias de hasta el 20%.

³⁹ Esto no ocurre con los centros concertados en España. Las universidades privadas en España no son libres de diseñar el contenido de sus titulaciones oficiales. Es la solución propuesta por Tony Blair para su reforma educativa en el Reino Unido, véase más adelante.

⁴⁰ The great experiment, revista The Economist, 10 de noviembre de 2007, páginas 55-57.

⁴¹ Carolina M. Hoxby, "Achievement in charter schools and regular public schools in the United States: understanding the differences", diciembre de 2004, <http://post.economics.harvard.edu/faculty/hoxby/papers.html>.

Cuadro II. 2

ESTUDIOS QUE AVALAN QUE LA IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE BONOS ESCOLARES MEJORA LOS RESULTADOS DE LA ESCUELA PÚBLICA⁴²

ESTUDIO	LUGAR	RESULTADO
Caroline Hoxby, "Rising tide", Education Next, invierno 2001.	Milwaukee	Las escuelas públicas de Milwaukee sujetas a la competencia por el bono escolar hicieron mayores progresos académicos que aquellas que no tenían que enfrentarse a la competencia. Los colegios donde un alto porcentaje de alumnos eran seleccionados para el bono escolar hicieron mayores mejoras que las del grupo de control en un 3% anual en matemáticas, 5% anual en ciencias, 3% anual en lengua y un 3% anual en ciencias sociales.
Christopher Hammons, "The effects of town tuitioning in Maine and Vermont", Friedman Foundation, enero de 2002.	Maine y Vermont	Los colegios públicos cercanos a ciudades con programas de bono escolar tuvieron mejores resultados académicos que otras escuelas públicas. Si una ciudad decidía comenzar el sistema de enseñanza con bonos, el colegio público que estuviera en una milla alrededor podía esperar que sus resultados mejorasen una media del 3%, y que podrían llegar a ser un 12% mejores que sus anteriores marcas.
Jay Greene and Greg Foster, "Rising to the challenge: the effect of the school choice on public schools in Milwaukee and San Antonio", Manhattan Institute, octubre de 2002.	Milwaukee	Las mejoras en los resultados de los exámenes de cuarto grado fueron mucho más altas en colegios donde más estudiantes eran seleccionados para el bono. Así, una escuela con todos sus alumnos agraciados por el bono podría mejorar 15 puntos más en cuatro años que otro colegio similar con sólo un 50% de alumnos con bono.
Jay Greene and Greg Foster, "Rising to the challenge: the effect of the school choice on public schools in Milwaukee and San Antonio", Manhattan Institute, octubre de 2002.	San Antonio	El distrito escolar de Edgewood, cuyos alumnos tenían el bono, obtuvieron un 85% de todas las mejoras anuales de todos los distritos escolares de Tejas.
Jay Greene y Marcus Winters, "Competition passes the test", Education Next, verano de 2004.	Florida	Las débiles escuelas públicas que se enfrentaron a la amenaza de los bonos, obtuvieron mayores mejoras educativas significativas que otras escuelas públicas de Florida. Los colegios cuyos alumnos eran beneficiarios de bonos hicieron incluso mayores mejoras, superando a otras escuelas de Florida en 15 puntos.
Rajashri Chakrabarti, "Closing the gap", Education Next, verano de 2004.	Florida	El programa de responsabilidad de escuelas públicas de Florida no empujó a mejorar a las escuelas de resultados mediocres hasta que se introdujo la amenaza del sistema de bono escolar. Tras implantar el bono, las escuelas con bajos resultados empezaron a obtener notables mejoras respecto a otras escuelas públicas de Florida.
Jay Greene y Marcus Winters, "An evaluation of the effect of D.C.'s voucher program on public school	Washington D.C.	El programa de bonos de Washington D.C., que aislaba a las escuelas públicas de los incentivos de la competencia gracias a los amplios subsidios federales, no tuvo impacto

⁴² Foster, Greg. Monopoly vs. Markets: The Empirical Evidence on Private Schools and School Choice, Milton & Rose D. Friedman Foundation, School Choice. Issues in depth, octubre 2007, pág. 39..

achievement and racial integration after one year”, Manhattan Institute, enero de 2006.		sobre los resultados académicos en los colegios públicos.
David figlio y Ceelia Rouse, “Do accountability and voucher trends improve low-performing schools?”, Journal of Public Economics, enero de 2006	Florida	El programa de responsabilidad de las escuelas públicas de Florida provocó algunas mejoras. A pesar de lo señalado en estudios anteriores (ver arriba), se encontraron pruebas que sugerían que las mejoras podían ser producto de la combinación de la amenaza de los bonos y del estigma de ser consideradas escuelas públicas de bajo rendimiento.
Martin West y Paul Peterson, “The efficacy of choice threats within school accountability systems: results from legislatively induced experiments”, Economic Journal, marzo de 2006.	Florida	Las débiles escuelas públicas que se enfrentaron a la amenaza de los bonos, obtuvieron significativas mejoras educativas año tras año en comparación con otras escuelas públicas de Florida.

Chile

Una experiencia que cuenta ya con más de quince años de existencia es la chilena. En 1988 se introdujo en Chile el sistema de *vouchers* (cupones) en la educación⁴³ que descentralizó la educación hacia los ayuntamientos. Se dieron subsidios a la matriculación a aquellos colegios públicos y privados que se adherían al programa. Con esta política, se incrementó la matriculación en colegios privados y proliferaron las escuelas privadas independientes y las religiosas.

Claudio Sapelli⁴⁴ demostró que los estudiantes de las escuelas privadas subsidiadas con el bono obtenían mejores resultados que los de las escuelas públicas. Los colegios públicos que perdieron alumnos no fueron cerrados, sino que recibieron dinero extra para seguir pagando a los profesores y para educar a los alumnos más pobres.

Sin embargo, este sistema crea una desventaja competitiva ya que las escuelas privadas tienen que optar entre hacerlo bien para atraer a más alumnos o cerrar.

El sistema de subvención educacional chileno se basa en la libertad de las familias para elegir el establecimiento en el que se educaran sus hijos. Para facilitar esta elección se implantó en 1988 el sistema de medición de calidad de educación (SIMCE) con el objeto de reunir información sobre el rendimiento escolar de los alumnos, y comunicarla a las familias. Ello puso de manifiesto que el sector subvencionado mostraba valores inferiores al del sector particular sufragado por las familias. Los subsidios a la demanda por medio de *vouchers* (bonos o cupones) son una manera de otorgar mayores posibilidades de elección a los padres y a los alumnos. La experiencia ha demostrado los efectos dinámicos de este sistema, pues entre otras cosas, en términos de niveles, las escuelas municipales con más altas valoraciones en el SIMCE están localizadas en los Municipios con mayor porcentaje de matrícula privada. Sin embargo, la implantación en Chile ha sufrido de problemas de operatividad y diseño pues las escuelas municipalizadas funcionan con una restricción presupuestaria más suave, en parte como consecuencia del Estatuto Docente que anula los incentivos del sistema de los *vouchers*⁴⁵.

Suecia

⁴³ Seguimos el estudio de Cristián Aedo y Claudio Sapelli: “El sistema de *vouchers* en educación”, cit, págs. 35 a 81,

⁴⁴ Sapelli, Claudio; “The Performance of Private and Public Schools in the Chilean Voucher System”, Cuadernos de Economía, año 39, No. 118, p. 423-454, Diciembre 2002 (con Bernardita Vial).

⁴⁵ *Ibid.*, pág..80.

En el ámbito europeo es de destacar la experiencia del bono escolar en Suecia. El sistema del bono escolar (“*skolpeng*”) fue introducido en 1992 bajo el gobierno liberal-conservador de Carl Bildt y ha sobrevivido después con gobiernos socialdemócratas como el de Goran Persson. Esta innovación dio un vuelco a un sistema escolar antes muy centralizado. Hoy más de 110.000 jóvenes estudian en alguna de las 800 escuelas no municipales existentes, de las cuales el 52% son gestionadas por sociedades anónimas con fines de lucro. El valor de esos bonos se ha fijado en el 85% del coste medio del alumno en una escuela pública del mismo nivel educativo.

En 1992, Suecia pone en práctica un programa de elección de centros educativos con el objetivo de eliminar la antigua centralización y promover el pluralismo y la libertad de elección. Tres son las ideas básicas: voluntad de actualizar el sistema, para adecuarlo a los textos internacionales relativos al derecho a la educación; hacer que el sistema sea más eficaz pedagógica y económicamente; y equilibrar los poderes entre el Estado y la sociedad civil.

Antes, los padres debían llevar a sus hijos a la escuela que les correspondía según su domicilio. Desde 1992, las familias no están sometidas a este criterio. La única limitación es que las escuelas deben aceptar, en primer lugar, los alumnos de su zona. Pero los padres pueden solicitar plaza en cualquier otra escuela. Solo carecen de escuelas no municipales los lugares donde no ha habido interés en establecer esta alternativa. En Suecia, las escuelas dependen de los municipios, que se encargan de financiarlas. Al gobierno compete la formación de los maestros, la investigación educativa y la elaboración de las pruebas nacionales y otros métodos para evaluar los resultados. Actualmente, algunos sectores políticos proponen que la financiación escolar pase a ser responsabilidad del gobierno nacional, en vez de los municipios. Así se solventaría el problema de que los municipios con menos recursos no puedan dar a sus alumnos lo que reciben otros en regiones más ricas. La idea es que cada escuela reciba financiación por alumno escolarizado. El impacto del sistema sueco ha sido valorado de formas muy distintas. F. Mikael Sandström ha opinado que pese a los detractores y promotores del sistema, los datos demuestran que la competencia promovida ha mejorado los resultados de los estudiantes y que los centros privados están dando respuesta a las inadecuaciones de los centros públicos⁴⁶.

Cuando se inició la reforma, sólo el 1% de los alumnos suecos estudiaban en escuelas privadas, ahora lo hacen el 10%. Aunque las nuevas escuelas se han implantado por todo el país, zonas con habitantes de altos ingresos o zonas deprimidas con abundante población inmigrante, sin embargo es en Estocolmo y alrededores donde por el momento se concentra la mayor parte de la oferta de centros independientes. Mientras el promedio nacional de educandos en centros privados para el curso 2006-7 ha sido de un 8,3% en el nivel primario y de un 15% a nivel secundario, en la provincia de Estocolmo las proporciones respectivas son el 16,1 y el 27%.⁴⁷

⁴⁶ Cfr. “School Choice in Sweden: Is There Danger of a Counterrevolution?” en *What America Can Learn from School Choice in other Countries*, edited by David Salisbury and James Tooley, CATO Institute, Washington, 2005, págs. 29 y 30.

⁴⁷ Mauricio Rojas: *Reinventar el Estado de Bienestar. La experiencia de Suecia*. Gota a Gota, Madrid, 2008, pág. 70.

Este nuevo mercado educativo nacional, limitado por una serie de restricciones normativas y de control de precios, ha mejorado la competitividad, los logros académicos de los estudiantes y ha aumentado el nivel de satisfacción de los padres.

Dinamarca

Todo grupo de familias que reúna, al menos, 28 niños, está autorizado a abrir un centro educativo que será subvencionado por el Estado desde el primer día de su existencia.

Los Estatutos del centro deben ser enviados al Ministerio para su aprobación, que el Estado otorga en cuanto tienen la convicción de que el centro está bien administrado. Se envía el proyecto pedagógico junto con los Estatutos, pero el Ministerio considera, generalmente, que ese proyecto pedagógico concierne esencialmente a los padres.

El Estado financia todos los establecimientos de enseñanza y de formación privados, municipales o regionales. El “Folketing” (Parlamento danés) decide cómo repartir los fondos públicos entre los diferentes tipos de enseñanza, en virtud de la ley sobre las dotaciones.

Los centros escolares administrados por los gobiernos autónomos o por los organismos privados reciben directamente del Estado fondos importantes, a saber: hasta el 100% del presupuesto del centro para los primeros y el 85% para el segundo caso.

Países Bajos

El sistema de bonos comenzó en 1917. Hoy el 76% de los estudiantes de primaria y secundaria se acogen a este modelo. Las fundaciones religiosas regentan la mayoría de las escuelas privadas. Los fondos estatales cubren los costes de capital y los ayuntamientos cubren los gastos operativos de los colegios privados acogidos al bono. Este sistema no permite que las escuelas privadas que sólo buscan el beneficio se adhieran al sistema del bono.

El gobierno determina el currículo académico común y el número de horas lectivas. Este sistema permite la libertad de elección, mejora la efectividad y no afecta negativamente a la cohesión social.

República Checa

La República Checa introdujo el sistema de bonos tras la caída del comunismo, lo cual estimuló la creación de escuelas privadas en zonas donde había escuelas públicas de baja calidad o donde había más demanda.

Su sistema de financiación es el siguiente: el 50% del coste total de mantener una escuela pública se da automáticamente a la nueva escuela privada y otra cantidad queda determinada por los funcionarios del Estado. En total, la suma de ambas cantidades no puede superar el 90% del coste total de lo que recibe una escuela pública. Este doble sistema de financiación hace que las escuelas privadas añadan tarifas adicionales por servicios educativos suplementarios, lo que puede limitar el acceso a estas escuelas a las clases más pobres y con mayores necesidades educativas.

Este modelo ha aumentado las oportunidades para las zonas de bajos recursos que suelen tener las peores escuelas públicas, por lo que las familias más desfavorecidas se benefician de tener un abanico de lección más amplio y de la privatización de servicios en la república Checa.

Colombia

En 1991, más de 125.000 estudiantes colombianos recibieron bonos por un importe similar a la mitad del coste de la enseñanza privada. El Programa de Ampliación de Cobertura de la Educación Secundaria (PACES) ofrecía a las familias que vivían en zonas de bajos ingresos utilizar ese bono escolar.

En el Plan de Apertura Educativa de 1991-1994, la meta era ampliar la cobertura de la educación secundaria del 46% en 1991 al 70% de la población escolar en 1995 mediante el incremento de los cupos y el cambio en la modalidad de subsidios. El objetivo era aumentar 435.000 plazas en el sector público, ampliar los colegios y optimizar los recursos administrativos y de docentes. Además, se impulsó la idea de pasar de subsidiar la oferta, los establecimientos, a subsidiar directamente a los jóvenes que demandaban educación.

Esta iniciativa permitió a 125.000 niños pobres acceder a la educación secundaria gracias a los bonos por un coste de la mitad de lo que costaba la escuela secundaria privada. El sistema tenía más demandantes que plazas disponibles, por lo que se hacía un sorteo, lo que dio a los investigadores una base experimental sobre sus efectos. Estos estudios demostraron que los chicos que recibían los bonos eran entre un 15-20% más proclives a terminar sus estudios de secundaria, 5 puntos menos tendencia a repetir curso, con unos resultados un poco mejores en los exámenes de grado y mucho más tendentes a hacer los exámenes de grado superior.

El programa colombiano⁴⁸ no tenía la intención de ofertar mejores escuelas de las disponibles en el sistema público, sino que la intención era sencillamente aumentar las tasas de escolaridad de la forma más rápida y barata posible.

Según el informe de 1 de junio de 2001 de Fedesarrollo para el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, el objetivo era orientar los recursos hacia municipios en donde la cobertura en educación secundaria fuera deficiente, a menores costos y sin incrementar la ineficiencia administrativa. Se buscaba que el colegio tuviera el menor contacto posible con las entidades públicas para que los procedimientos administrativos y los desembolsos fueran ágiles y transparentes y los colegios estuvieran motivados en su vinculación al programa.

La beca cubría el costo anual de la matrícula y 10 pagos de pensión mensuales. El valor de la beca dependía del costo de la pensión y matrícula del colegio, con un costo máximo determinado para cada año, que venía a cubrir un 65% del costo en Bogotá y un 84% en las otras ciudades.

Los ganadores de las becas llegan a un más alto nivel educacional, ya sea por que tienen un mejor acceso a los colegios privados o porque tienen mayores incentivos para

⁴⁸ Tenjo J. y Ribero R. (1997). "Evaluación del programa de becas PACES, Informe final". Universidad de los Andes, CEDE. PNUD, Ministerio de Educación. Bogotá, diciembre de 1997.

mantener su nivel académico. Por lo tanto el sistema de vouchers demostraría ser efectivo en mejorar el nivel educacional en los países en desarrollo, o por lo menos este sería el caso de Colombia.

Cuadro II. 3

EXPERIMENTOS DE FINANCIACIÓN A LA FAMILIA EN DIVERSOS PAÍSES

País	Inicio	Financiación	Población afectada	Resultados
Suecia	1993	Los gobiernos locales financian con una cantidad igual al 85% del coste por estudiante de una plaza en la escuela pública. Los suecos pueden elegir cualquier tipo de escuela, pública o privada, religiosa o laica, para sus hijos. La mayor parte del coste de la enseñanza privada está subvencionada por el Estado con este sistema, sin tener en cuenta el nivel de ingresos familiar.	Un 6% de los niños suecos edad escolar obligatoria y un 10% de los de secundaria superior asisten a escuelas independientes. Más de la mitad de estas escuelas son empresas de responsabilidad limitada.	Incremento de los resultados académicos de los estudiantes. Mejora de la satisfacción de los padres. El número de estudiantes en escuelas independientes se ha multiplicado por cinco.
Países Bajos	1917	El Estado cubre los gastos de capital y los ayuntamientos cubren los gastos operativos de las escuelas acogidas al bono. Las escuelas con ánimo de lucro no pueden recibir los bonos. Las fundaciones religiosas gestionan la mayoría de las escuelas privadas. El gobierno regula el curriculum, número de horas lectivas, exámenes e informes.	El 76% de los estudiantes de primaria y secundaria (más de 2'26 millones de alumnos) están matriculados en el sector privado.	Gran satisfacción paterna. Prestigio internacional de su nivel académico. Los estudiantes de colegios católicos superan a los de escuelas públicas, a pesar de tener un nivel económico medio más bajo. Elimina tensiones entre enseñanza confesional y la laica.
República Checa	Años 90	Tarifa compartida. Un 50% del coste de mantenimiento de una escuela pública se da al colegio privado. Funcionarios dan una cantidad adicional discrecional hasta llegar a un máximo total del 90% del coste de financiación de un colegio público. Las escuelas privadas cargan tarifas adicionales por servicios educativos complementarios hasta cubrir la diferencia.		La mayoría de escuelas privadas son más pequeñas que los colegios públicos. Sustancial crecimiento de los colegios privados. La financiación pública de colegios privados aumenta la capacidad de elección de colegio, en especial de los más desfavorecidos.
Chile	1982	Los colegios reciben pagos mensuales en función de su matriculación. Los bonos se pagan a los estudiantes. La recompensa económica de los bonos se dirige a los colegios con mejores resultados académicos. El monto del bono no varía según los ingresos familiares. Los colegios públicos reciben fondos adicionales por los estudiantes de	El programa de bono escolar es universal y disponible para todos los estudiantes. La población escolar de 0 a 14 años de Chile en abril de 2006 suponía el 24'7% de la población, con casi cuatro millones de estudiantes.	La matriculación y creaci3n de escuelas privadas ha aumentado. Los estudiantes de colegios cat3licos tienen resultados ligeramente superiores a los de otros centros. Los estudiantes con bono escolar de colegios p3blicos y privados se han puesto al mismo nivel que los de las instituciones educativas

		bajos ingresos que no reciben los colegios privados adscritos al bono, por lo que desincentivan a las familias de bajos ingresos a no elegir escuelas privadas.		de elite.
Colombia	1991	Las familias con bajos ingresos pueden enviar a sus hijos a colegios privados gracias al sistema de bonos.	Sólo la mitad de los colegios privados admiten los bonos. Los receptores del bono permanecen en la escuela más tiempo.	Los beneficiarios del bono aumentan sus posibilidades de recibir becas para ir a escuelas privadas. Reduce el número de estudiantes repetidores. Pasados tres años, mejores resultados académicos, de los receptores de bonos.

Fuente: Walberg, Herbert J.: School Choice, the findings (Cato Institute, Washington., 2007) pp: 56-60.

La superación de la dicotomía “escuela pública-escuela privada en España”.

Todo lo anterior nos lleva a una idea clara. No cabe hablar ya de dos sistemas de enseñanza extremos: la escuela pública y la escuela privada. El objetivo es un modelo educativo que promueva la diversidad y la existencia de centros públicos y privados y ambas formas de propiedad fallan en el momento de dar una educación de calidad en la enseñanza primaria y secundaria, en especial por cuanto se refiere a las oportunidades para la parte de la población juvenil que rechaza la escolarización y carece de apoyo educativo familiar.

Es opinión repetidamente expresada en los medios de comunicación por el director del presente estudio que el sistema en su conjunto sufre tres defectos graves: el intervencionismo; la uniformización; y la cultura del mínimo esfuerzo.

1. En realidad en España casi ya no existe escuela privada, salvo en el caso de algunas escuelas reconocidas sin subvención. Los centros concertados apenas se distinguen por algo más de orden y formación moral. A sus profesores los paga la Autonomía. Sus planes de estudios y libros de texto vienen determinados o elegidos por la Autoridad. La selección de alumnos se realiza, entre otros, por criterios geográficos. El intervencionismo se completa con la imposición, en ciertas Autonomías, de idioma co-oficial. Además, la LOE determina que siempre haya un concejal en el Consejo Escolar de los centros concertados.
2. En el sistema español ha desaparecido la innovación pedagógica, si no es la iniciada por burócratas alejados de la realidad. Al no haber espíritu de centro ni proyecto empresarial educativo, no hay experimentación del tipo de la que floreció durante la II República.
3. La ausencia de variedad y adecuación a las necesidades de los estudiantes ha llevado a que una mayoría de los estudiantes de los últimos años de la enseñanza media, sobre todo en los centros estatales – autonómicos rechacen un aprendizaje que no les interesa y les sirva para su futuro empleo. La respuesta del sistema ha sido dejar de exigir esfuerzo: las becas se conceden sin atender al expediente; los profesores están desmoralizados y se ocupan de la minoría que les responde. Los enseñantes caen en la familiaridad cariñosa en vez de mantener la moral del trabajo y el esfuerzo. La obligación de mezclar ambos sexos de los centros públicos y concertados produce un ambiente poco digno. Ya no hay escuela pública y privada, sino escuela nacionalizada, uniforme y relajada. El carácter público de los centros ya no es una marca de distinción, como cuando los Institutos eran los centros de calidad superior.

Aunque este estudio se centra en el análisis del segmento universitario, el incentivo a la inversión en educación y la eliminación de trabas para la libre competencia entre las instituciones educativas debe extenderse a la enseñanza primaria y secundaria.

En educación secundaria y en bachillerato el porcentaje de alumnos en centros concertados sobre el total de centros sostenidos con financiación pública es del 37%; pese a que el 70% de los padres demanda una plaza para sus hijos en los centros concertados, con lo que, si se extendiese el número de plazas concertadas, se invertirían los porcentajes de alumnos en centros públicos y concertados.

La Comunidad de Madrid destina el 80% del presupuesto destinado a la escolarización obligatoria a los centros públicos, cuando la demanda real que habría con plena libertad de elección, sería muy inferior a la que se daría a los centros concertados.

Además, dicha financiación destinada a los centros públicos cubre el coste de unas plazas que son un 26,4% más caras que en los centros concertados.

Cuadro II.4

Financiación y coste de la educación secundaria y de bachillerato en la Comunidad de Madrid		
Indicadores	Centros públicos	Centros concertados
Demanda inicial de los padres (%)	30%	70%
Proporción final de alumnos	67%	37%
Presupuesto escolarización obligatoria (%)	80%	20%
Coste de la plaza (euros)	3.600	2.650

Fuente: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid

Por tanto, se debe articular alguna medida que conduzca al establecimiento de una mayor competencia entre las instituciones públicas y privadas, que permita reducir el coste existente en los centros públicos.

Además, de esta manera los padres podrán ejercer plenamente su libertad de elección de centro educativo, ya que, actualmente, muchos ven truncado su deseo, reflejado en la diferencia entre los que intentan obtener una plaza en un centro concertado (70%) y los que finalmente la obtienen (37%).

Se debería, por tanto, posibilitar la libertad de elección, otorgando para ello el cheque escolar, por el 75% del coste por plaza en un centro público. Este porcentaje equivale, aproximadamente, al coste más bajo (el de los centros concertados).

III. NUEVOS MODOS DE FINANCIACIÓN DE LA UNIVERSIDAD

Durante las últimas décadas –dice el ya citado Informe Bricall- se han producido cambios destacados en los modelos de financiación de la enseñanza superior en bastantes países de la OCDE. En la mayoría de los casos, la subvención directa se ha ido complementando con incrementos relativos de los precios públicos universitarios. Esto ha ocurrido tanto en los países que han contado tradicionalmente con modelos mixtos de financiación (EE.UU., Canadá, Holanda) como en aquellos otros que prácticamente habían suprimido las tasas (Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido).

El incremento de precios de matrícula se ha compensado parcialmente con el uso de fórmulas de financiación para estudiantes, que suelen combinar becas, préstamos, trabajos en el Campus, préstamos-renta; en definitiva, fórmulas que les permitan hacer frente a los costes directos e indirectos de los estudios superiores⁴⁹. Estas fórmulas han sido valoradas positivamente como instrumentos que “refuerzan la equidad del sistema y garantizan la igualdad de oportunidades”⁵⁰.

Como dicen Jordi Montserrat, José-Ginés Mora y M^a Jesús San Segundo:

La expansión de los sistemas universitarios, la crisis de los presupuestos públicos y los debates acerca de la viabilidad del Estado del bienestar han llevado a muchos países a plantear reformas en sus modelos de financiación universitaria en los últimos diez años. La combinación óptima de mecanismos de financiación, depende de los efectos de los distintos instrumentos sobre los objetivos de la política de financiación y de la prioridad que se desee para ellos: suficiencia financiera, eficiencia interna en la asignación de recursos, eficiencia externa en la asignación de los recursos de la sociedad a las universidades y a su reparto entre ellas, e igualdad de oportunidades, de forma que la probabilidad de acceso a la Universidad (y de éxito dentro de ella) sea independiente del origen socioeconómico de los alumnos.

También existen propuestas teóricas relativas a un instrumento alternativo de financiación universitaria: el impuesto universitario (Lincoln y Walker, 1993). Esta fórmula de financiación consistiría en establecer un "recargo" en los impuestos de todos los antiguos estudiantes universitarios. No habría límite en la cantidad a pagar, como en el caso de los préstamos, sino que los graduados con ingresos elevados pagarían varias veces el coste de su educación, mientras que los de menores ingresos no llegarían a

⁴⁹ Informe cit., pág. 17 y ss.

⁵⁰ Informe cit., pág. 145.

cubrir ese coste. Esta propuesta suele estar ligada a intentos de recuperación de la subvención pública generalizada a la enseñanza universitaria, aunque también podría utilizarse para financiar una expansión de la política de becas o del gasto de las instituciones de enseñanza superior. Sin embargo, no ha llegado a aplicarse en ningún país, probablemente por la impopularidad de la introducción de nuevos impuestos sobre la renta”⁵¹.

Un estudio sobre matrículas y subvenciones.

Cuando los estudiantes universitarios eran relativamente pocos, la norma era que el Estado pagara la factura completa o casi. Pero la expansión del alumnado y los problemas financieros del Estado del bienestar han llevado a buscar otras fórmulas para financiar la Universidad; no sólo por motivos económicos, sino por razones de eficiencia y equidad, pues parece comprobado que la gratuidad no asegura la igualdad de oportunidades y perjudica la calidad de la enseñanza. Estas son las conclusiones de un estudio de María Jesús San Segundo, de la Universidad Carlos III (Madrid)⁵² que resumimos a continuación.⁵³

Los datos correspondientes a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) muestran que desde hace unos diez años la financiación universitaria vira hacia el ingreso por matrícula complementado por las tasas y los créditos a los estudiantes, y se aparta, paulatinamente de las subvenciones. El resultado en estos momentos es la extensión de los sistemas mixtos, que combinan las tres fuentes de recursos, con una política más o menos generosa de becas a los estudiantes.

Por ejemplo, en España, las subvenciones públicas, que en 1974 fueron el 83,2% de los ingresos de las universidades estatales, han bajado al 74,6% en 1995. Paralelamente, los precios públicos pagados por los alumnos han pasado del 10,5% al 18,7% en el mismo período. Y la venta de servicios (investigación, formación) alcanza el 6,7% del total de ingresos. Esto ha permitido elevar considerablemente el gasto por alumno: de 70.000 pesetas en 1980 a 471.000 pesetas en 1995 (151.000 pesetas de 1980). Si atendemos a datos más actuales y los ceñimos a la Comunidad de Madrid, resulta que los precios públicos de matrícula han representado en el año 2005 un 14% del total de ingresos.

España ya no está entre los países donde las asignaciones directas del Estado a las universidades son proporcionalmente más altas. Alemania, Francia, Dinamarca, Holanda, Austria, Italia y Suecia pagan del presupuesto público más del 80% del coste de las universidades. En la mayoría de los miembros de la OCDE, la proporción está entre el 42% de Japón y el 76% de México.

En 1990, la financiación mediante pago de matrículas representaba sólo entre el 5% y el 20% de los ingresos de las universidades en la mayoría de los países de la OCDE. Antes de examinar los principales cambios ocurridos en la década de los noventa del siglo

⁵¹ Vid. su trabajo citado sobre la financiación de la Universidad. Págs. 1 y 17.

⁵² María Jesús San Segundo Gómez de Cadiñanos: “Financiación de la enseñanza universitaria: el papel de los precios a la luz de la experiencia internacional reciente”, *Revista de Educación*, 318 (Madrid, enero-abril 1999), págs. 71-87.

⁵³ Las cifras que utilizamos son las de 1995, al ser las utilizadas en el riguroso estudio realizado por San Segundo

pasado, María Jesús San Segundo subraya que, en casi todos los sistemas públicos, las matrículas están todavía muy lejos de cubrir el coste por alumno, y se plantea qué justificación pueda tener esta subvención generalizada de la enseñanza universitaria. El cuadro que sigue está incluido en su trabajo citado sobre la financiación de la Universidad.

La primera razón comúnmente alegada para la financiación pública es de eficiencia o corrección de defectos de mercado libre de enseñanza universitaria o internalización por los estudiantes de efectos externos positivos de lo estud superiores. Que un individuo realice estudios universitarios genera beneficios sociales, pues es bueno para un país contar con una población educada. Sin embargo, señala la autora, “esos beneficios externos son difíciles de precisar, mientras que la rentabilidad privada que extrae el individuo de su inversión en educación superior es clara y apreciable”. En efecto, los datos de la OCDE muestran que los titulados universitarios ganan entre el 34% más (Dinamarca) y el 85% más (Finlandia) que las personas que no han pasado del segundo ciclo de enseñanza secundaria; además, los licenciados presentan tasas de paro sensiblemente inferiores. Por eso, concluye San Segundo, “estos rendimientos privados (en forma de ingresos más elevados, menores probabilidades de desempleo, mejores ocupaciones) parecen suficientes para garantizar una fuerte demanda universitaria sin necesidad de una subvención pública”.

Cuadro III. 1

GASTO POR ALUMNO DE ENSEÑANZA SUPERIOR EN LA OCDE (DÓLARES)	
	<u>1995</u>
Estados Unidos.....	16.262
Suecia.....	13.168
Canadá.....	11.471
Australia.....	10.590
Holanda.....	9.026
Alemania.....	8.897
Japón.....	8.766
Nueva Zelanda.....	8.737
Dinamarca.....	8.157
Austria.....	7.943
Finlandia.....	7.315
Irlanda.....	7.249
Reino Unido.....	7.225
República Checa.....	6.795
Francia.....	6.564
Portugal.....	6.073
Bélgica.....	6.043
México.....	5.071
Italia.....	5.013
España.....	4.944
Grecia.....	2.716
OCDE (media).....	8.134
OCDE (media ponderada).....	10.444

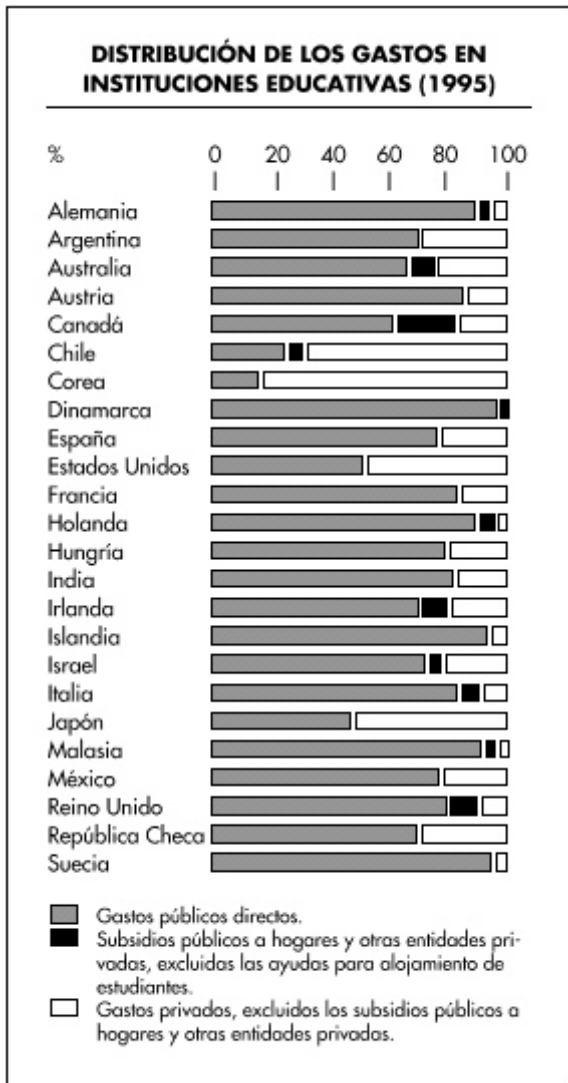
Fuente: OCDE.

El segundo motivo, de *equidad*, también es cuestionable. San Segundo afirma en el citado trabajo que “*La evidencia demuestra que, incluso con gratuidad de la enseñanza, no se alcanza la igualdad de oportunidades en el acceso a la Universidad*”. Así se ha visto en Suecia y en Australia, donde en la década de los ochenta se reformaron los sistemas de financiación precisamente con la intención de hacerlos más equitativos. Tampoco en Gran Bretaña la gratuidad logró nunca equilibrar la presencia de las distintas clases sociales en la Universidad: en 1995, sólo el 9% de los alumnos procedían de familias obreras -que constituyen el 19% de la población-, mientras que las familias en que los padres tenían estudios profesionales o técnicos (39% de la población) aportaban el 62% de los estudiantes universitarios.

En suma, la financiación pública de la enseñanza superior mediante fuertes subvenciones puede ser regresiva, pues, de hecho, beneficia sobre todo a las familias de nivel social y económico más elevado (como es el caso de Estados Unidos)⁵⁴. La explicación es que estas familias son las que más importancia dan a la educación y más interés tienen en que los hijos estudien en la Universidad, y aprovechan más las subvenciones estatales previstas para todos, aunque no las necesiten. La clave para asegurar la equidad en el acceso a la Universidad está más bien en la enseñanza secundaria, que es donde se decide quiénes podrán realizar estudios superiores. El cuadro que sigue está incluido en su trabajo de San Segundo citado sobre la financiación de la Universidad.

Cuadro III. 2. Financiación universitaria en el mundo

⁵⁴ Ver ACEPRENSA, en el servicio 121/97.



Fuente: OCDE, *Education at a Glance*, 1998.

En cambio, prosigue San Segundo, la contribución de los estudiantes a la financiación de la enseñanza superior resulta más eficiente y equitativa. “El problema consiste en diseñar una forma de contribución que no represente una barrera para los estudiantes sin medios económicos”.

La solución según ella es combinar la matrícula a costa del alumno con becas y préstamos; esta última fórmula es la que más se está desarrollando: hoy existen programas de créditos a universitarios en más de cincuenta países.

La justificación teórica de los créditos es clara. Por una parte, evitan que la posibilidad de acudir a la Universidad dependa en exceso de la riqueza familiar; por otra, cargan el coste de la enseñanza a sus directos beneficiarios. Sin embargo, como el mercado no financia inversiones cuya única garantía sea el capital humano futuro, sólo concedería créditos a los estudiantes que pueden garantizarlos con la renta familiar. De ahí la necesidad de que el Estado intervenga para asegurar la igualdad de oportunidades de acceso a préstamos universitarios.

Los créditos presentan importantes ventajas de eficiencia y de equidad. En cuanto a lo primero, favorecen la calidad. “Los estudiantes -explica la autora- se hacen conscientes del coste de su educación, exigen una enseñanza de calidad, y deben esforzarse en los estudios o en el trabajo para poder devolver la financiación recibida”.

La equidad también mejora con los créditos, por dos vías: primera, la posibilidad de estudiar no depende de la renta familiar; segunda, el coste de la enseñanza no recae sobre los contribuyentes, sino sobre los principales beneficiarios.

Pero la autora señala también las limitaciones de los préstamos. En primer lugar, pueden retraer de determinados estudios que se consideran menos rentables económicamente. En segundo lugar, pueden ser inadecuados para permitir el ingreso en la Universidad de las personas más contrarias a asumir riesgos, que suelen ser precisamente las de familias de bajo nivel social y económico. La solución tradicional es ofrecer becas a esos estudiantes, para que no tengan que endeudarse. De hecho, la mayoría de los países combinan créditos y becas.

Se ha ideado otra fórmula novedosa para paliar los inconvenientes de los créditos, sin dar ayudas directas a fondo perdido a las universidades a costa de los contribuyentes: el llamado préstamo-renta. Los créditos de este tipo sólo tienen que ser devueltos en caso de que el beneficiario alcance un cierto nivel de renta (por ejemplo, la media del país). Además, la cantidad que se ha de devolver en cada periodo se determina en función de los ingresos obtenidos por el prestatario (por ejemplo, en Suecia es el 4% de su ingreso). Así se elimina la carga sobre los licenciados en paro o con ingresos bajos, y la sociedad asume el riesgo de las inversiones educativas de cada generación, al costear los créditos impagados.

También se han buscado fórmulas más eficaces para la devolución de los créditos. En la mayoría de los casos, la gestión corre a cargo de la agencia tributaria. Pensando en el riesgo de fraude, se ha propuesto que la Seguridad Social se ocupe de cobrar las devoluciones. El argumento es que los licenciados no tienen interés en evadir el control de la Seguridad Social, que -a diferencia de la Hacienda- les garantiza importantes prestaciones (atención sanitaria, seguro de paro, pensiones).

Tras examinar las diversas fórmulas de financiación de la Universidad, la autora expone los principales cambios registrados en la OCDE hasta 1995. El primero es la expansión de los precios públicos. Varios países que antes de 1990 ya cobraban a los alumnos parte del coste de la enseñanza han aumentado el monto de las matrículas.

Estados Unidos y Canadá entre 1985 y 1995 han subido los precios de la Universidad hasta unos 3.000 dólares anuales, por término medio. En Europa, algunos países -como Bélgica, España y Suiza- han subido las matrículas pero las mantienen en niveles “moderados” (de 450 a 650 dólares en 1996). En cambio, Holanda (1.200 dólares) e Italia (800 dólares) han aprobado subidas considerables. Reformas más drásticas se han hecho en tres países (Australia, Nueva Zelanda y Gran Bretaña) donde no existían las matrículas y ahora (año 1995) cobran más de 1.600 dólares por curso. Los que no han cambiado son, por un lado, Japón y Corea, que siempre han cobrado precios elevados; y, por otro, los países nórdicos europeos, más Grecia, Austria y Alemania, que mantienen sus políticas de gratuidad total. En general, la subida de tasas se combina con la introducción de créditos y, a veces y en menor medida, con la expansión de las becas. Los cambios más significativos son los realizados en Australia, Nueva Zelanda y Gran Bretaña, que la autora analiza con detalle .

María Jesús San Segundo concluye: “La combinación de tasas significativas (que financian entre el 20% y el 25% del gasto) con préstamos-renta puede estar proporcionando a varios países la oportunidad de mejorar tanto la eficiencia como la

equidad, así como la suficiencia, de sus modelos de financiación. Sin embargo, es necesario recordar que la aplicación práctica de uno de estos esquemas debe descansar en un sistema tributario o de seguridad social eficiente, y con capacidad de seguimiento de la población activa”.

El debate sobre la financiación de la Universidad en Europa⁵⁵.

La financiación universitaria también se debate en Europa, comencemos por unas comparaciones reveladoras:

El gasto por alumno en EE.UU. en el año 2000 (20.358 dólares) casi duplica al de Alemania y Reino Unido, y triplica al de España, mientras que la media de la OCDE está en unos 11.100 dólares.

La Unión Europea se ha propuesto ser en 2010 “la economía del conocimiento” más dinámica y competitiva del mundo. Pero las inversiones en investigación y enseñanza superior no están a la altura de esas ambiciones.

Para mejorar la financiación de la Universidad, hace falta que el dinero privado acuda al rescate, dice la Comisión Europea. Esto implica, no sólo elevar el importe de las matrículas, una solución que ha despertado un intenso debate político en Gran Bretaña y Alemania, 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. En la reforma de Tony Blair el problema era cómo evitar que el aumento de las matrículas se convirtiese en una barrera para los estudiantes con menos recursos.

Para estar en la vanguardia de la sociedad del conocimiento no basta que muchos jóvenes accedan a la Universidad; hace falta que reciban una educación de calidad, que impulse la innovación. Y esto es algo no garantizado en muchas universidades europeas.

Aunque no sea el único factor de la calidad de la enseñanza, la diferencia en el gasto por alumno en la enseñanza superior es un dato elocuente. Así, en el Cuadro II.3 se puede comprobar que lo que marca la diferencia entre Europa por un lado, EE.UU. y Australia y Extremo Oriente, por otro, es la financiación privada. El conjunto de la inversión pública es más o menos equivalente. Pero, si se observa el origen de los recursos en la enseñanza superior norteamericana, resulta que un tercio es de origen público y dos tercios de fuente privada. En Japón, el 45% es público y el 55% privado. En cambio, en Europa la mayor aportación privada corresponde a Gran Bretaña (32%), España (25%) e Italia (22%), mientras que queda muy por debajo en Francia (14%) y Alemania (8%).

Cuadro III.3
Gasto público y privado en enseñanza superior (año 2000) ^a

	Gasto por alumno	Tipo de financiación (%)	
Polonia.....	3.222	n.d.	n.d.

⁵⁵ Aréchaga, Ignacio: *Education at a glance*, 2003. Recogido en ACEPRENSA, 2004

Grecia.....	3.402	99,7	0,3
Turquía.....	4.121	95,4	4,6
México	4.688	79,4	20,6
Portugal.....	4.766	92,5	7,5
Eslovaquia	4.949	91,2	8,8
República Checa	5.431	85,5	14,5
Corea del Sur.....	6.118	23,3	76,7
España	6.666	74,4	25,6
Hungría.....	7.024	76,7	23,3
Italia.....	8.065	77,5	22,5
Finlandia.....	8.244	97,2	2,8
Francia.....	8.373	85,7	14,3
Gran			
Bretaña.....	9.657	67,7	32,3
Bélgica.....	10.771	85,2	14,8
Austria.....	10.851	96,7	3,3
Alemania.....	10.898	91,8	8,2
Japón.....	10.914	44,9	55,1
Irlanda.....	11.083	79,2	20,8
Media:	11.109	78,6	21,4
Holanda.....	11.934	77,4	22,6
Dinamarca.....	11.981	97,6	2,4
Australia.....	12.854	51	49
Noruega.....	13.353	96,2	3,8
Canadá.....	14.983	61	39
Suecia.....	15.097	88,1	11,9
Suiza.....	18.450	n.d.	n.d.
Estados			
Unidos.....	20.358	33,9	66,1

NOTAS: a. Incluye pagos financiados en parte por subsidios públicos.
n.d. Datos no disponibles.

FUENTE: OCDE, *Education at a Glance*, 2003. Se incluye el pago de las matrículas.

Por eso se comprende que la Comisaria de Educación de la UE, Vivianne Reding, suspirase por una mayor aportación privada para inyectar recursos en las universidades, cuyos lamentos por las limitaciones presupuestarias son crónicos. La solución a la penuria universitaria ¿pasa entonces por la “privatización”? La Universidad de Oxford la ha considerado. La sola mención de la palabra despierta un reflejo ideológico en algunos sectores. Para ellos, la temida “privatización” es sinónimo de desigualdad entre los estudiantes, de dejación de responsabilidades del Estado y de sometimiento de la Universidad a intereses privados.

Pero no hay por qué asustarse. En el informe *Education at a Glance* (2003), que es el mayor estudio comparativo de los sistemas de enseñanza de los países de la OCDE, se dice a propósito de los cambios en la financiación de la enseñanza superior:

Es importante hacer notar que el crecimiento en el gasto privado en educación no ha ido generalmente acompañado de un descenso en el gasto público en términos reales en la enseñanza terciaria ni tampoco en primaria, secundaria o postsecundaria. Por el contrario, la inversión pública en educación ha aumentado en la mayoría de los países de la OCDE entre 1995 y 2000, con independencia de los cambios en el gasto privado. De hecho, algunos de los países de la OCDE con mayor crecimiento del gasto privado son también aquellos en los que ha crecido más la financiación pública de la educación. Esto indica que el crecimiento del gasto privado en la enseñanza terciaria tiende a complementar, más que a sustituir, a la inversión pública. Solo es una excepción Australia, donde el aumento del gasto privado ha ido acompañado del descenso del gasto público en términos reales.

Quizás lo que ocurre en los debates es que la pregunta está mal formulada. No se trata de privatizar la universidad pública necesariamente, sino financiar adecuadamente la educación superior, cualquiera sea su titularidad. Ello también exige que extienda a la pública la financiación privada de que gozan las universidades que no son de titularidad pública, y a la privada el apoyo público, sobre todo para la investigación.

Como tendencia general, la gran expansión del alumnado universitario en las tres últimas décadas no ha ido acompañada de un aumento proporcional de los recursos. De ahí las estrecheces presupuestarias de las universidades, que, ante las dificultades para recibir más dinero público, se vuelven cada vez más hacia las fuentes privadas (nos remitimos al citado estudio de María Jesús San Segundo). Por eso, la financiación universitaria va apartándose de la subvención pública indiscriminada y gira hacia el aumento de los precios académicos y los créditos a estudiantes, además de los contratos de investigación con empresas (hoy casi sólo accesibles a los estudios de ciencias y de ingeniería). Esto no es una novedad para las universidades privadas, que siempre han tenido que autofinanciarse, pero es un cambio notable para las públicas.

La idea de cobrar más al usuario se basa en razones tanto de eficacia como de equidad. Es claro que quien cursa estudios universitarios obtiene hoy por hoy una clara rentabilidad privada. Esto garantiza que habrá una fuerte demanda universitaria en cualquier caso, aunque se abandone la gratuidad indiscriminada. Con esta inyección de fondos privados, la Universidad podrá ofrecer una enseñanza de mayor calidad, y además estará obligada a hacerlo, pues entonces el estudiante se convierte en un cliente que exige.

También en un país rico como Suiza está comprobado que la subvención pública no garantiza la igualdad de oportunidades: actualmente, uno de cada dos estudiantes es hijo de un padre también universitario, lo cual está lejos de ser lo que correspondería en el conjunto de la población. Esto da a entender que no pocas familias que tienen un hijo en la Universidad podrían pagar más de los 1.300 francos (unos 2.000 euros) que ahora desembolsan por término medio. De hecho, la patronal ha propuesto un aumento sustancial de las matrículas para dar nuevo vigor a una Universidad que se va quedando atrás, idea que ha suscitado un amplio debate.

La Reforma en el Reino Unido.

El problema es cómo impedir que el aumento de precios académicos se convierta en una barrera para los estudiantes con menos recursos. Este es el núcleo de la polémica en la

reforma de la financiación universitaria propuesta por Tony Blair⁵⁶. La universidad británica dejó de ser gratuita hace tiempo. Las matrículas actuales son 1.125 libras por curso (unos 1.650 euros), pero, según sea la renta familiar, se pagan íntegras o reducidas. Otros alumnos reciben préstamos sin interés, mediante una agencia pública establecida por el gobierno. Quienes no resuelven así su problema financiero, no tienen más remedio que pedir un préstamo a la banca, a un interés de mercado. Lo realmente caro no es el primer ciclo sino los preciados *másteres*, que pueden costar entre 6.500 y 15.000 euros por curso. Por eso cada vez más estudiantes dejan la Universidad al acabar el primer ciclo, con la esperanza de entrar en una empresa que esté dispuesta a pagarles un *máster* a título de formación continua. Nadie niega que las universidades británicas estén cortas de dinero y necesiten un reconstituyente financiero. De hecho, el gasto por alumno (9.657 dólares) está por debajo de la media de la OCDE (11.109). Lo que se discute es si es posible aumentar más las matrículas sin dejar fuera de la Universidad a los menos pudientes.

La reforma de Blair deja libertad para que las universidades públicas puedan subir las tasas hasta un tope de 3.000 libras (4.300 euros). Y, lo que quizá es más importante, las matrículas podrán ser distintas según las universidades⁵⁷, y no como hasta ahora en que cuesta lo mismo un curso en Oxford que en una universidad de segundo orden. Para sufragar sus estudios, los estudiantes pueden pedir un crédito a la agencia estatal y empezar a devolverlo al acabar sus estudios, a partir del momento en que estén cobrando un salario superior a 21.500 euros.

Para convencer a los diputados laboristas más dogmáticos, que creen que el nuevo sistema alejará de la Universidad a estudiantes con menos recursos, el gobierno ha incluido ayudas a fondo perdido. Los hijos de familias con ingresos anuales inferiores a 43.000 euros tendrán una subvención a fondo perdido de 1.200 libras anuales. Y las que ganen menos de 30.400 euros, tendrán un suplemento de 1.000 libras para gastos de manutención. Por su parte, las universidades tendrán que conceder a los alumnos más pobres bolsas de estudio de entre 300 y 400 libras. Pero los principios de la reforma se han mantenido.

El temor de los laboristas renuentes es que la perspectiva de terminar la carrera con una deuda pesada retraiga a los más pobres. Se estima que la deuda puede ser de no menos de 15.000 libras por unos estudios de tres años. Pero también hay que tener en cuenta que en Gran Bretaña los que van a la Universidad constituyen el 45% de la población escolarizable entre 18 y 30 años. Esto explica que, en la oposición a la reforma, se hayan unido a los laboristas más a la izquierda las clases medias conservadoras partidarias del *statu quo*.

Al contrario: las matrículas fijas perjudican a los más pobres, dice *The Economist*. Los estudiantes pobres son “los que más necesitan cursos flexibles y baratos”; y además, “como las mejores universidades están siempre dominadas por los más acomodados, los ricos se benefician y los más pobres salen perdiendo con matrículas fijas”.

⁵⁶ Se incluye en los epígrafes que siguen el trabajo de Vicente Poveda, publicado en ACEPRENSA, 28.01.04.

⁵⁷ La posibilidad de que las matrículas sean distintas según decida cada Universidad ha sido otro motivo de discusión. Los críticos dicen que si se deja que las mejores universidades cuesten más, será más difícil que los pobres accedan a una educación de calidad.

Otros apuntan que el principal obstáculo para la igualdad de oportunidades no está en las matrículas universitarias sino en la enseñanza secundaria. “La razón principal por la que esos estudiantes [más pobres] no van a la Universidad no es una cuestión de dinero, sino de preparación”, asegura Wendy Piatt, especialista en educación del IPPR, un *think tank* proveedor de ideas para el nuevo laborismo. Lo decisivo sería que en la secundaria alcanzaran un nivel que les permitiera aprovechar los estudios universitarios.

Desde posturas más próximas a los *tories* se está de acuerdo en ese diagnóstico, si bien se reprocha a los laboristas que con su reforma de la secundaria en los años setenta hayan contribuido a crear el problema. Entonces desaparecieron prácticamente en muchos distritos las *grammar schools*, colegios donde se realizaba una selección a partir de los 11 años, y se sustituyeron por la enseñanza comprensiva para todos. El problema es que la calidad de la enseñanza bajó, y los más perjudicados han sido los niños de las familias desfavorecidas, que necesitan más que otros alcanzar un buen nivel para ir a la Universidad.

“Cuando Gran Bretaña tenía *grammar schools* en 1970, el 59% de los alumnos de Oxford procedían de la enseñanza estatal; hoy, es el 54%”, recuerda Alice Thomson en *The Daily Telegraph*⁵⁸.

Aunque tenga razones a su favor, las encuestas dicen que el 60% de los votantes se opone a la reforma de Tony Blair. Instintivamente sienten que el aumento de las matrículas supondrá excluir a más estudiantes. Aunque, al mismo tiempo, deseen que la educación, como la sanidad y demás servicios públicos, mejoren su calidad⁵⁹.

La inmovilidad alemana.

El gobierno alemán ha mantenido su negativa a introducir el cobro de matrículas en las universidades, pese a que la mala situación de las arcas públicas está afectando especialmente a los presupuestos de Educación. El ex-canciller Gerhard Schröder y su ministra de Educación y Ciencia, Edelgard Bulmahn, reafirmaron recientemente que el estudio de la primera carrera seguiría siendo gratuito e instaron a los Länder, responsables de la gestión de las universidades, a buscar vías alternativas para la financiación de la enseñanza superior. Aun así, en la coalición de gobierno anterior fueron cada vez más las voces que exigieron la introducción de matrículas académicas con el fin de dotar de mayores medios a las universidades.

Varios políticos jóvenes del Partido Socialdemócrata (SPD), entre ellos el antiguo secretario de Estado de Educación Christoph Matschie, presentaron un documento estratégico según el cual el objetivo debía ser mejorar la calidad de la enseñanza, y para ello, si fuera necesario, las universidades tendrán que dejar de ser gratuitas. No obstante, consideran que, dentro de lo posible, se debí mantener la exención de precios académicos para las primeras carreras, uno de los puntos fundamentales en el tratado de coalición que firmaron, en su día, los Socialdemócratas y Verdes. En Alemania, el número de alumnos en la enseñanza superior ha aumentado de 1,8 millones en 2000 a

⁵⁸ El 5 de diciembre de 2003.

⁵⁹ Cfr. servicio ACEPRENSA 125/99: “Cambios recientes en la financiación de la Universidad”, resumen del ya citado artículo de María Jesús San Segundo.

⁵⁹ La actual coalición de Gobierno presidida por la Canciller Angela Merkel aún no se ha pronunciado al respecto.

2,03 millones en 2003. Esto, unido a los recortes presupuestarios en numerosos Länder, está llevando a una considerable reducción en los gastos por estudiante. Si en 2000 el Estado gastaba una media de 10.237 euros por alumno y año, en 2003 el importe se redujo a 9.899 euros.

Dicha caída se nota en el día a día y muchas universidades tienen que luchar contra la masificación y hacer frente a una reducción de su oferta académica. La situación es especialmente grave en Berlín, donde las arcas de la ciudad-Estado están al borde de la quiebra y el gobierno regional de socialdemócratas y poscomunistas ha decretado considerables recortes presupuestarios. Ahí, los estudiantes han llevado a cabo espectaculares acciones de protesta desde principios de curso, aunque también las ha habido en otras regiones del país. Mientras tanto, son ya nueve los Länder alemanes que han introducido precios académicos para las segundas carreras o que han decretado penalizaciones económicas para aquellos alumnos que necesiten para obtener el título considerablemente más tiempo del estipulado en los planes académicos. Al mismo tiempo, el Tribunal Constitucional tiene pendiente de decisión una demanda de seis Länder gobernados por la Unión Cristiano Demócrata (CDU) contra de la prohibición de cobrar matrículas a los estudiantes de primeras carreras, estipulada en la Ley de universidades.

Pese a la escuálida situación de los presupuestos universitarios, el ex-canciller Schröder propuso antes de perder las elecciones, la creación de universidades públicas de elite, que pudieran competir con centros estadounidenses de prestigio mundial como Harvard. Los planes preveían ampliar y financiar con fondos del gobierno federal la Universidad Humboldt de Berlín. Según la anterior ministra Edelgard Bulmahn, se podrían llegar a crear diez universidades de elite en todo el país, dotando de fondos adicionales a centros ya existentes y permitiendo que éstos puedan seleccionar mejor a sus alumnos. Como alternativa para mejorar la financiación de las universidades, Schröder propuso que los Länder invirtieran en educación los fondos adicionales conseguidos por la subida en el impuesto de herencias y transmisiones. Al mismo tiempo, varios políticos de la anterior coalición “rojiverde” sugirieron que el Bundesbank vendiera parte de sus reservas de oro para que éstas fueran invertidas en educación e investigación.

Al mismo tiempo, el Ejecutivo federal esperaba que el sector empresarial se implicase cada vez más en el mundo universitario. Schröder comenzó una serie de reuniones con empresarios, entre ellos los presidentes de Deutsche Telekom, Siemens, Lufthansa, Bertelsmann y Schering, con el fin de recabar ideas para mejorar el sistema educativo y llevar al país a la cabeza de la investigación y la alta tecnología.

El bono, la desgravación, el préstamo y las becas para la enseñanza universitaria en el mundo.

Holanda

En Holanda, por ejemplo, todos los individuos menores de 27 años tienen derecho a una beca básica (de unos 200 dólares al mes) y pueden solicitar una beca adicional en función de la renta familiar (de otros 200 dólares al mes). Transcurridos cuatro años, no se puede obtener beca sino que se accede a préstamos. Incluso, al objeto de fomentar la seriedad de los estudios, se contempla la posibilidad de que la beca se convierta en préstamo a devolver si el estudiante no ha completado sus estudios con éxito.

Australia

Fue el país pionero en la aplicación de nuevas fórmulas. El cambio de sistema se adoptó en 1989, tras comprobar que la gratuidad no había servido para lograr la igualdad de oportunidades en el acceso a la Universidad. Se introdujo un derecho de matrícula que debe cubrir al menos el 20% del coste de la enseñanza (en 1996 ascendía a 2.442 dólares australianos, unos 1.490 euros). Los estudiantes que deciden pagar la matrícula al contado se benefician de un descuento⁶⁰, los que no lo hagan así, reciben automáticamente un préstamo para satisfacerla.

Todos los prestatarios deben devolver el crédito, se gradúen o no, a partir del momento en que sus ingresos brutos superen la media nacional. La devolución se hace a través del impuesto sobre la renta; el interés real es nulo, pero el monto de la deuda se actualiza con arreglo a la inflación. La cantidad que se ha de devolver cada año depende del nivel de renta: el 3% de los ingresos anuales como mínimo, el 4% para el escalón siguiente y el 5% para el tercero y más elevado. El dinero así recaudado no se mezcla con otros fondos públicos, sino que regresa a la enseñanza superior, para financiar programas de mejora de la calidad, así como préstamos y becas a los estudiantes.

Eso aparece recogido en el reciente estudio en el que Andreu Mas-Colell ha propuesto un sistema de este tipo para la financiación de las universidades. En él, los estudiantes devuelven el “crédito” que les otorga el Estado una vez se incorporan al mercado de trabajo. En este modelo el estudiante deberá devolver el gasto que ha realizado el Estado en sus estudios una vez se incorpore al mercado laboral: “La educación superior será gratuita, pero hay un crédito que se le da al estudiante y que éste deberá reintegrar a través de un recargo sobre la declaración de la renta cuando los ingresos superen la media de la población”.

Se ha comprobado empíricamente que esta elevación tan rápida de las matrículas no ha perjudicado especialmente a los estudiantes de menor renta; la distribución del alumnado según su origen socioeconómico no ha variado en esta década⁶¹. Si bien es cierto que la demanda se ha reducido.

Más discutida ha sido la reciente reforma adicional del sistema australiano. Por un lado, se han subido considerablemente los precios, estableciendo además tres niveles de tasas (3.300, 4.700 y 5.500 dólares australianos) para sendos tipos de carreras. De otra parte, se ha bajado de 28.000 dólares australianos (1996) a 21.000 la renta mínima a partir de la cual hay que empezar a devolver el crédito. Algunos temen que este endurecimiento desincentive los estudios universitarios.

Nueva Zelanda

En Nueva Zelanda el sistema introducido en 1990 consiste también en matrículas significativas que se financian mediante préstamos-renta. Así, las matrículas de los alumnos, que en 1989 suponían sólo el 3% de los costes universitarios, pasaron a ser el 18% en 1994; el objetivo era llegar al 25% en 1999.

⁶⁰ Cosa que sólo hace uno de cada cuatro.

⁶¹ Cfr. <http://www.madrimas.org/informacionIDI/noticia.asp?id=21447>.

Ha seguido aumentando el alumnado universitario después de la reforma de la financiación. En 1996 había en la enseñanza superior un 39% más de estudiantes que en 1990, pese a que en esos años la población en edad de realizar estudios superiores disminuyó un 3,4%.

Lo que distingue a la fórmula neozelandesa son las condiciones de la devolución de los créditos, más estrictas que en Australia. La renta mínima establecida para devolverlos es la equivalente a la mitad de la exigida en Australia. Además, los licenciados deben pagar un 10% de la parte de su renta que exceda del mínimo. Mientras no se superan los ingresos mínimos, la deuda se actualiza según la inflación; pero a partir de ese nivel de ingresos, hay que pagar un interés variable (hasta el 7,2% en 1994), tanto mayor cuanto más elevados son los ingresos. De este modo, los subsidios encubiertos a los préstamos son menores en Nueva Zelanda que en Australia, y más corto el plazo en que se devuelven los créditos (unos quince años en la mayoría de los casos).

Estados Unidos

En Estados Unidos, para muchas familias supone un esfuerzo económico importante pagar los estudios universitarios de los hijos. Se ha estudiado una nueva fórmula para facilitarlos. Tuition Plan Consortium, organización privada sin ánimo de lucro, ha lanzado un programa de prepago de matrículas. El sistema, llamado Plan 529 Independiente, permite a los padres pagar a precio actual parte del costo de la Universidad a la que irá su hijo en el futuro. Además del ahorro que esto supone, las universidades ofrecerán descuentos a las personas que se acojan a este plan.

La idea no es nueva. Desde hace años, todos los Estados norteamericanos tienen “planes 529” basados en la misma fórmula (se llaman así por el artículo de la ley fiscal federal que establece exenciones de impuestos para las inversiones en estos programas). Pero los planes estatales tienen algunas limitaciones: las familias solo pueden elegir universidades del Estado al que pertenecen, y si al final no gastan el dinero en la Universidad, los ahorros quedan sujetos a impuestos estatales –no federales– e incurrir en una penalización del 10%. En cambio, el Plan 529 Independiente permite ir a cualquier universidad que forme parte del programa, aunque sea de otro Estado. Y si el hijo no consigue entrar en ninguna de las universidades incluidas en el plan, se puede nombrar beneficiario a otro miembro de la familia, meter el dinero en un plan 529 estatal o simplemente retirarlo sin sufrir penalización alguna.

Varios motivos han llevado a crear el Plan 529 Independiente, según explica *The Wall Street Journal* (20.02.2003). En primer lugar, las tasas de las universidades estadounidenses han subido mucho en los últimos tiempos: cada año, más de un punto por encima de la inflación. Por otro lado, los Estados, aquejados de estrecheces presupuestarias, se disponen a limitar el acceso a sus planes 529; y los ahorros depositados en los planes estatales han perdido valor por la mala situación de la Bolsa.

En cambio, los participantes en el plan privado tienen asegurado que, temporalmente, el dinero invertido mantendrá su poder de compra, porque este no se mide en dólares sino en porcentaje de la matrícula. Por ejemplo, si una familia invierte una suma que en el momento actual equivale a la mitad de las tasas universitarias, cuando el hijo comience los estudios solo faltará por pagar la otra mitad, cualquiera que sea entonces el precio de

la enseñanza (en realidad, menos de la mitad, gracias al descuento adicional). En contrapartida, las familias no percibirán los intereses que generen sus ahorros.

Por su parte, las universidades participantes en el plan corren con todo el riesgo: se llevan los intereses o cargan con la depreciación de los depósitos, según cómo vaya el mercado financiero (una vez descontados, en todo caso, los gastos de gestión del fondo). Esto permite suponer que pocas universidades estatales tendrán interés en sumarse al plan independiente, pues, a diferencia de las privadas, tienen escasa autonomía para subir precios y absorber así las posibles pérdidas. En cambio, las universidades privadas, que han de competir más por los alumnos, tienen en el plan un medio más para cubrir las plazas.

Hasta ahora se han mostrado dispuestos a entrar en el programa casi 300 *colleges* de todo el país. Los organizadores esperan llegar a 500. Cada *college* decidirá qué descuento hará a las familias participantes. Está establecido un mínimo del 0,5%, pero Tuiton Plan Consortium confía en que el descuento medio estará entre el 2% y el 3%.

Uruguay

En Uruguay se lleva años aplicando un sistema de financiación universitaria relativamente novedoso que es el llamado impuesto al titulado, que sirve para financiar a los estudiantes y a las instituciones educativas.

En la mayoría de los países de la OCDE, el Estado financia vía impuestos y a través de los presupuestos públicos a las instituciones universitarias. Sin embargo, esto plantea un problema de equidad, ya que la gran mayoría de los contribuyentes no se beneficia directamente del mantenimiento de la universidad a través de sus impuestos. El impuesto sobre los titulados en Uruguay viene a corregir este problema⁶².

El sistema de educación superior (SES) de Uruguay, ha crecido de manera importante, sobre todo a partir de 1984, cuando surgen las primeras universidades privadas, aunque éstas sólo concentran al 10% del total de alumnos matriculados frente al 90% de la universidad pública. La Universidad de la República (UDELAR) es la mayor institución del SES uruguayo. No se necesita examen de ingreso para acceder a ella y es gratuita. El Estado aplica el 100% de su presupuesto educativo universitario a la UDELAR.

En 1994 el gobierno creó un sistema de solidaridad intergeneracional de becas para estudiantes por el cual los profesionales que habían obtenido su título en una universidad pública ayudaban a financiar el coste de los estudios de alumnos de escasos recursos pero con brillantes expedientes académicos. Para calcular la cantidad a pagar se tenía como referencia el salario mínimo.

Desde 2002⁶³, se varía el sistema de tal forma que se grava a todos los profesionales que hayan finalizado su formación hace más de 5 años. Se habilita un periodo de

62 Fernández Alfaro, Susana y Fernández López, Sara; El impuesto al titulado como fuente de financiación de la educación superior: el caso de Uruguay. XV Jornadas de la Asociación de la Economía de la Educación, Granada, 2006.

63 Oddone, G. y Perera, M. (2004). Educación superior en Uruguay: Descripción y financiamiento, IESALC / UNESCO, agosto 2004, págs.: 32-54.

aportaciones obligatorias de 25, que puede finalizar si el profesional se jubila antes de esa fecha o si el titulado tiene ingresos inferiores a los prefijados legalmente. Del total de dinero recaudado por esta vía, el 70% se destina a financiar nuevas becas y el 30% restante se utiliza para mejorar las infraestructuras educativas. Se crean tres tipos de gravamen en función de las titulaciones obtenidas:

- Pago de medio salario mínimo para titulaciones de menos de cuatro años.
- Pago de una cantidad igual al salario mínimo para título de entre cuatro y cinco años.
- Aportación de cinco tercios del salario mínimo para titulados de carreras de más de cinco años de estudios.

Este sistema tiene varias ventajas, ya que únicamente grava las rentas de aquellos que se benefician de la enseñanza universitaria pública, no desincentiva a los estudiantes con pocos recursos y genera una reinversión futura a lo largo del tiempo en el propio sistema público universitario que le dota de mayor autofinanciación. Además, este sistema podría ser de fácil aplicación en países dotados con sistemas de seguridad social o agencias tributarias que facilitarían la recaudación de este impuesto al titulado.

Cuadro III.4
DIFERENCIAS Y SIMILITUDES ENTRE FINANCIACIÓN CON IMPUESTOS Y PRÉSTAMOS EDUCATIVOS⁶⁴

	<i>PRÉSTAMO HIPOTECARIO</i>	<i>PRÉSTAMO RENTA</i>	<i>IMPUESTO AL TITULADO</i>
Papel de la administración	Prestamista o avalista: la administración comparte los costes de la educación.		Inversor “institucional”: la administración invierte recursos en capital humano que le producirán beneficios o “dividendos” futuros, por tanto, comparte los beneficios de la educación.
Sujetos afectos	Las devoluciones de los préstamos son exigibles		El impuesto al titulado tiene un

64 Fernández Alfaro, Susana y Fernández López, Sara; El impuesto al titulado como fuente de financiación de la educación superior: el caso de Uruguay. XV Jornadas de la Asociación de la Economía de la Educación, Granada, 2006. Elaboración propia a partir de Albrecht y Ziderman (1992), Calero y Bonal (1999) y Fernández (2001).

	únicamente a aquellos individuos que voluntariamente han solicitado previamente un préstamo educativo.	carácter obligatorio para todos aquellos que han cursado estudios financiados con fondos públicos.
Efectos sobre los estudiantes con ingresos bajos	Desincentivación ya que son más reticentes a endeudarse.	No desincentiva ya que su devolución está condicionada a los ingresos futuros.
Cuota	Cuota anual fija, en función de las condiciones del préstamo no existiendo vínculo alguno con los ingresos que genera posteriormente el individuo	Cuota anual en función de la renta.
Esfuerzo financiero de los sujetos	Esfuerzo mayor durante los primeros años, ya que los pagos representan una proporción decreciente de los ingresos.	Esfuerzo constante, ya que los pagos representan una proporción fija de los ingresos.
Distorsiones en el mercado laboral	No genera incentivos adversos en la elección del trabajo ya que la deuda no se vincula con los ingresos.	Introducen distorsiones, ya que los estudiantes pueden estar dispuestos a renunciar a un trabajo que suponga ingresos superiores antes que contribuir al sistema.
Gestión	Suele ser compleja y con un índice significativo de impagados.	Suele ser más sencilla y menos costosa, debido a que se utilizan mecanismos de recaudación existentes como el impuesto de la renta o el sistema de seguridad social
Equidad	Se trata de sistemas equitativos "horizontalmente", esto es, los estudiantes con la misma capacidad de pago deben aportar la misma cantidad de recursos al sistema universitario. Dentro de éstos, los préstamos - renta parecen más equitativos, ya que los estudiantes que obtienen menos ingresos se benefician durante más tiempo de los intereses subsidiados.	Cuando el pago del impuesto se suspende en el momento en que se ha recuperado un determinado porcentaje de los costes educativos, se trata de un sistema equitativo "horizontalmente". Por el contrario, si no se suspende, se trata de un sistema equitativo "verticalmente", esto es, las personas con mayor capacidad de pago, aportan más.
Duración	La relación se mantiene mientras dura la deuda.	Si el pago del impuesto se suspende cuando se ha recuperado un determinado porcentaje de los costes educativos, la relación se mantiene mientras perdura la obligación. En caso contrario, la relación permanece mientras dure la vida laboral

IV. LA CUESTIÓN “ENSEÑANZA PRIVADA/ENSEÑANZA PÚBLICA” EN EL DERECHO ESPAÑOL Y ANTE LA CONSTITUCIÓN

Impulsados por una desconfianza en la capacidad de elección y decisión de familias y estudiantes y presos de una hostilidad manifiesta hacia la iniciativa privada, los intervencionistas de todos los partidos consideran que el Estado es el titular natural de la oferta educativa y que otros agentes pueden actuar sólo como concesionarios del sector público. El carácter jurídico del derecho a la educación es muy otro del que piensan estos administrativistas a la jacobina.

La educación como “servicio esencial” (y no público) de la sociedad.

En este apartado queremos argumentar que la educación no es un servicio público, sino

un servicio esencial. La importancia de esta cuestión es que, en el segundo caso, la Administración no gestiona la educación como algo propio, sino que le es permitido por Ley regularla. El papel del Estado en la educación, como servicio esencial, es el de vigilar y fomentar la oferta educativa directamente en centros públicos o subsidiariamente en centros privados. Otra de las consecuencias de considerar la educación como un servicio esencial y no servicio público, es la de que la Administración no otorga concesiones a los centros privados, sino simples autorizaciones que remueven cualquier obstáculo para el libre ejercicio de un derecho fundamental de los expresamente incluidos en el Capítulo Segundo del Título Primero de la Constitución.

En efecto, la educación ha sido recogida en nuestro texto fundamental, en el artículo 27, que se sitúa en la sección 1ª del capítulo 2º de su título I. Por tanto, se trata de una materia reservada a Ley Orgánica según el artículo 81, y además con carácter exclusivo, puesto que el artículo 53.1 CE señala que “(...) *sólo por ley* (...) podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades (...)”⁶⁵. Puesto como que en los derechos y libertades que sean reserva de Ley Orgánica se excluye la potestad reglamentaria de la Administración, ésta sólo puede reglamentar en “materias conexas”, es decir, que no afecten al contenido de la libertad de enseñanza⁶⁶

Con lo anteriormente expuesto, queremos señalar que, si estamos en presencia de uno de los escasos supuestos constitucionales en los que se desapodera a la Administración para dictar reglamentos, es evidente que la educación no puede configurarse con propiedad como servicio público. Esto supondría, por la asunción de titularidad, que la enseñanza se situara en la esfera de potestad exclusiva de la Administración, y que en las relaciones jurídicas en la materia, tuviera la Administración supremacía especial y, en consecuencia, potestad reglamentaria. En suma, la ausencia de potestad reglamentaria es incompatible con la noción apuntada de servicio público.

Además, el planteamiento jurídico-político de los derechos fundamentales de la persona supone la consagración de esferas de libertad al margen del poder del Estado y, en consecuencia, resulta inadmisibles una estatalización, por asunción de titularidad, de tales libertades personales. En otro caso, estaríamos ante un sistema político tiránico o despótico, pero no en el modelo democrático de la Constitución de 1978.

Sí es cierto que el Estado debe velar para que se resuelvan con armónico equilibrio las antinomias que plantea el artículo 27 CE⁶⁷. Así, la libertad de enseñanza, que figura en su párrafo 1º, debe ser conjugada con el derecho y deber de recibir enseñanza, tal como aparece en el párrafo 4º, que precisa la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica, y en el 5º, que garantiza el derecho de todos a la educación. Por otra parte, casi todos los apartados del artículo 27 CE requieren una intervención estatal. Analicémoslos, y veremos qué técnicas son las más aptas para dicho fin. Así:

⁶⁵ Vid. Villar Palasí, J.L. y Suñé Llinas, E.: *Comentario al art. 9 C. E.*, en un *Comentario colectivo a la Constitución* (Ed. EDERSA, Madrid, 1983) Vol. I.

⁶⁶ Expresión de la STC de 13 de febrero de 1981, lo cual explica que la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980, por ejemplo, prevea un reglamento, ya emanado, para regular la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, al no afectar dicho Reglamento al contenido de la libertad garantizada por el artículo 16 CE.

⁶⁷ Vid. Villar Ezcurra, J.L.: “El derecho a la educación como servicio público”, *RAP*, núm. 88 (pp. 155-207).

El artículo 27.1, según el cual: “Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza”, resume la antinomia apuntada y que debería ser arbitrada por el Estado.

El párrafo 2º señala: “La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.”Entendemos que este artículo alcanza a toda enseñanza posible, aun si no tiene reconocimiento estatal, porque delimita el marco conceptual de la libertad educativa, y la Administración debe vigilar su observancia a través de medidas de *policía*⁶⁸ que aseguren el respeto a los principios apuntados, mediante actuaciones inspectoras de los centros, e incluso con la revocación de la autorización de su funcionamiento, como se previó en el artículo 33 de la Ley Orgánica de Centros Docentes de 19 de junio de 1980.

En el apartado 3º se dice: “Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”. Aquí, aparte de imponerse, por lógica, la participación de los padres en el control y gestión de los centros, cosa que se reconoce con claridad en el artículo 27.7, el Estado debe posibilitar que tal formación religiosa y moral sea posible. También debe ayudar a los gastos que ésta origine, mediante las necesarias aportaciones presupuestarias, en el caso de los centros públicos, y a través de medidas de fomento (subvenciones básicamente), en el caso de los centros privados autorizados. Más aún, en los centros de la Iglesia católica, la formación religiosa debe ajustarse a lo dispuesto en el acuerdo con la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales de 3 de enero de 1979. No está de más recordar el artículo 96 CE, cuando dispone, con referencia a los tratados internacionales, que: “Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional”. Ahora bien, eso sí, al garantizarse la formación religiosa como derecho de los padres, no parece que su necesidad alcance a niveles docentes que, como la enseñanza universitaria, se refieren a alumnos mayores de edad.

Sin embargo, y en el espíritu de lo que aquí propondremos para la Universidad, el sistema más respetuoso de la libertad individual sería la introducción de un sistema de bono escolar, que combinaría la financiación pública con la libre elección de centro.

Dispone el artículo 27.4 que: “La enseñanza básica es obligatoria y gratuita”. Entendemos, pues, que en este nivel educativo se impone, sin embargo, la gratuidad, y que en materia de financiación, debe considerarse, en virtud de la eficacia derogatoria general de la Constitución, debida a su disposición derogatoria número 3, y de su correlativa aplicación inmediata en estas materias (por se parte del Título I, cap. 2º), que el Estado está obligado a que existan centros suficientes –privados o públicos- para toda la población que precise de este nivel educativo completamente gratuitos, y asimismo, a subvencionar la enseñanza privada autorizada (medida de fomento, por tanto), para que el precio que ésta tenga sea tan escaso que la haga accesible a aquellos que deseen estudiar en centros, religiosos o no, que sean acordes con sus convicciones. La forma tradicional en España de articular el fomento ha sido hasta ahora la *acción concertada*, que permite un control de tarifas, a cambio de las ayudas recibidas, sin necesidad de

⁶⁸ En el sentido administrativista tradicional del término. Sobre el alcance de esta técnica y su contraste con la de fomento, se incluyen, referencias concretas en este mismo texto.

considerarlo servicio público.

Además, en este precepto que estamos comentando se intuye que la obligatoriedad y gratuidad, aunque sólo sea a un determinado nivel, es indicativo de que la enseñanza es un *servicio esencial de la comunidad*, concepto acuñado por la Constitución y que emplea en el artículo 28.2 CE, en el que se establece que la ley reguladora del derecho de huelga “establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad”. Por analogía, el uso de dicha expresión y no de la de servicios públicos, revela que los constituyentes percibieron que no todo servicio público es esencial para la comunidad, y que existen también servicios cuya titularidad no es estatal, como en el caso presente y que, sin embargo, sí son esenciales.

De hecho, la idea aparece en el libro de Villar Palasí y Villar Ezcurra *Principios de Derecho administrativo*: al enfocar la problemática de la inactividad de la Administración señalan que la sociedad moderna, urbana y compleja, está construida sobre la base indispensable de que se van a prestar determinados servicios, que, sin embargo, en la mayoría de los casos le son difícilmente exigibles a la Administración. En efecto, al estar previstos en el capítulo 3º del Título I de la Constitución (caso del régimen de seguridad social para todos los ciudadanos, enunciado en el artículo 41 CE, o la promoción del acceso a la cultura del artículo 44 CE), “sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen” (artículo 53.3 CE). En cambio, el derecho a la educación, que sobre todo en sus niveles básicos es un servicio esencial de la comunidad, sí es exigible directamente ante los tribunales al situarse en el capítulo 2º. En consecuencia, el Estado tiene la obligación de asegurar que se preste el servicio con entera suficiencia, para lo cual cuidará de ofrecer públicamente el servicio en todo aquello a lo que no alcance la iniciativa privada.

Insistimos en la importancia de distinguir conceptualmente *servicio público* y *servicio esencial de la comunidad*. Mientras que en el primero, al menos en puridad, la Administración dispone de la actividad como de algo propio, en el segundo la frontera de la acción administrativa se coloca, respecto al particular, en la potestad de supervisión o “policía” como se dice en Derecho Administrativo y en su caso de fomento. Es decir, en el segundo tipo de actividad administrativa, la función del Estado que se traduce en subvenciones.

Sigamos con el comentario del artículo. El párrafo 5º dispone: “Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.” Aquí se insiste tanto en la consideración de la educación como servicio esencial de la comunidad (garantía del derecho de todos a la educación y creación pública de centros docentes) como en la acción directora del Estado en los programas de la enseñanza homologada, pudiendo, en consecuencia, vigilar su cumplimiento (policía) en los centros privados autorizados, y asimismo puede vigilar la efectividad de la participación de todos.

Según el artículo 27.6 CE: “Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.” Evidentemente, el respeto a los principios constitucionales impone límites al derecho de creación de centros docentes, que se remueven con la oportuna

autorización de apertura, significando, un “restablecimiento de la libertad”. Tal es la expresión con la que definía Otto Mayer esta manifestación del poder de “policía” que son las autorizaciones, Éstas deben ser distinguidas de las concesiones, que no remueven límites, sino que crean auténticos derechos *ex novo*.

El apartado 7º dice: “Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca”. Se trata, pues, de la participación de los afectados en dos áreas concretas: control y gestión, y en un sector de los centros, los sostenidos con fondos públicos.

Precisamente abunda en las labores de inspección el artículo 27.8 CE al indicar que “los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes”. En este punto se trata de dar a la Administración, de manera expresa, algunas potestades de policía (inspección y homologación); la homologación debe tener, al menos, el sentido de entender como centros homologados aquellos en los que la evaluación de los alumnos puede ser efectuada por un profesor del propio centro. Se trata, pues, de una forma de autorización que, como mínimo, alcanzará a la posibilidad de evaluar y de expedir títulos.

En su número 9 indica: “Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.” Es decir, se obliga abiertamente a una actividad de *fomento* con respecto a los centros que se atengan a la normativa estatal para obtener ayudas. En nuestra opinión esa ayuda, al menos en parte, puede tomar la forma de “bonos escolares” o de desgravación de gastos educativos de las familias en el IRPF.

Por último, el artículo 27.10 CE ha resultado polémico en cuanto a su desarrollo, que al precisar: “Se reconoce la autonomía de las universidades en los términos que la ley establezca”. Pese a opiniones contrarias, desde luego no puede configurarlas al modo de una descentralización por servicios, porque esto supondría la interpretación aberrante de todo el artículo 27 CE. Repárese en que se reconoce la autonomía universitaria, como un derecho *no creado* por la Ley, *sino reconocido* por ella, dado su carácter de derecho fundamental. Por tanto, en este punto, la expresión “autonomía” tiene un claro sentido político de libertad, que a su vez pugna con el intervencionismo que supondría la calificación de la enseñanza (en este caso, universitaria) como servicio público.

López Medel apunta que el Tribunal Constitucional alemán ha considerado allí la Universidad como “institución” y negado que sea empresa o Administración. Además, es de notar la afirmación de dicho autor, según la cual la Universidad, como servicio público del Estado, es una vía, y muy digna, pero ni la única ni siquiera la buena⁶⁹.

Todo esto se aclara repasando los debates habidos en la Comisión de Educación y Ciencia del Congreso de los Diputados, en la sesión del 3 de febrero de 1982, con ocasión del trámite previo a la aprobación del Proyecto de Ley Orgánica de Autonomía Universitaria. El profesor, diputado y entonces Presidente del Congreso, señor Peces-Barba, manifestó, en concordancia con la opinión aquí sustentada, que “la libertad de enseñanza es un derecho-autonomía; es decir, es un derecho en virtud del cual el Estado

⁶⁹ López Medel, J.: *¿Adónde vas, educación?* (Madrid, 1981), p. 137.

garantiza a los *titulares* de ese derecho el *ejercicio* del mismo”⁷⁰. Contradictoriamente, también sostuvo el señor Peces-Barba que, al recibir las universidades, por delegación del poder ejecutivo, la facultad de otorgar títulos, se convertían por esta razón en servicio público. En contra, afirmó el señor Satrústegui que la competencia del Estado es la de homologar títulos, y la de las universidades, la de dar títulos homologados por el Estado. Según entendía este último, nadie puede quitar a los particulares el derecho a otorgar títulos si cumplen las condiciones que se establecen para que la homologación exista. El señor Satrústegui basaba su argumentación en que el servicio público siempre tiene un titular público: “Lo que nunca puede ser es que un servicio público tenga como titular a un particular. Esto no existe. Podría existir la concesión.”

En el mismo sentido, el señor de la Vallina Velarde arguyó que la calidad de libertad pública que tiene la enseñanza, tal como la reconoce el artículo 27 CE, es incompatible con su carácter de servicio público.

Derecho constitucional comparado e histórico.

En las que hasta el año 1989 se denominaban *democracias populares*, a consecuencia de la integración de la sociedad en el Estado socialista, se confundían los fines de la sociedad con los fines del Estado. Esta actitud conformadora⁷¹ explica la consideración de la educación como servicio que tiene por objeto modelar el hombre nuevo. En este sentido, la Constitución de Cuba afirma en su artículo 38 que la educación es función *exclusiva* del Estado. Ello hace que el artículo 37 de la citada Constitución cubana exprese literalmente que “los padres tienen el deber de dar alimento a sus hijos (...), así como de contribuir activamente a su educación y formación integral, como ciudadanos útiles y preparados para la vida de la sociedad socialista”. En idéntico sentido se pudo leer en el artículo 49 de la Constitución socialista de Albania tal obligación conformadora. E incluso la Constitución socialista paradigmática, la de la URSS, de 7 de octubre de 1977, expresaba en el artículo 66: “Los ciudadanos de la URSS tienen el deber de ocuparse de la educación de sus hijos (...) y formarlos como miembros dignos de la sociedad socialista”.

En cambio, en las *democracias occidentales* la tradición constitucional es justamente la opuesta. El Estado asume un papel claramente subsidiario del ejercicio por la sociedad.

En algún caso se llega no sólo a rechazar el monopolio estatal de la enseñanza, sino que se impide, incluso, el ejercicio por el Estado en la forma más típica de la actividad de policía: la autorización previa. El artículo 17 de la Constitución de Bélgica afirma nada menos: “La enseñanza es libre; toda medida *preventiva* está prohibida (...). La instrucción pública, a cargo del Estado, es igualmente reglamentada por la ley.”

El tema más general de la libertad de elección de centros estatales o privados se reconoce en la práctica totalidad de las Constituciones; solamente por citar algunos

⁷⁰ *Diario de Sesiones*, núm. 58 (1982) p. 2841.

⁷¹ Expresión que emplea Forsthoft en su *Tratado de Derecho administrativo*. Traducción española de 1958.

ejemplos, señalaremos los casos de Dinamarca (artículo 76), Luxemburgo (artículo 23), Irlanda (artículo 42), Holanda (artículo 208), Bélgica (artículo 17), Italia (artículos 33 y 34), Alemania (artículos 5, 6 y 7), Portugal (artículos. 41, 73, 74 y 75), etc.

En cuanto al *Derecho histórico español*, los precedentes constitucionales del actual artículo 27 CE se pueden encontrar en nuestras Constituciones de 1812 (artículo 366), de 1869 (artículo 24), de 1876 (artículo 12) y en la de 1931, (artículos 48 y 49). Naturalmente, con contenidos y alcance diferentes en función de la época histórica respectiva.

Incluso, cuando consideramos el *Derecho comparado en la Historia de los sistemas* de, podemos ver que la educación pública ha servido para satisfacer las demandas de las distintas sociedades; de ahí el creciente protagonismo de la actividad administrativa en la materia, que no tiene por qué comportar una asunción de su titularidad, y mucho menos un monopolio. La aparición de un sistema de enseñanza pública no implicó la prohibición a los particulares de realizar ellos mismos las actividades educativas. Sólo en Francia, según lo expresado por primera vez por La Chal Otais en su *Essai d'éducation nationale* (1763)⁷², era reclamable en Francia la exclusiva dependencia del Estado de la enseñanza, tuvo un reflejo legal muy posterior cuando en 1901 se prohibió en dicho país abrir escuelas a las congregaciones religiosas no autorizadas, e incluso, a partir de 1904, a las autorizadas.

Por contraste con los textos constitucionales de los países socialistas ya referenciados, se pone de manifiesto que la regla general en los países occidentales es la libertad de ejercicio por los particulares de las actividades conducentes a crear y dirigir centros educativos. Ello equivale a asumir la titularidad de estas actividades y, según los convenios internacionales también citados, por lo que la acción de la Administración pública, cuya acción tiende a configurarse como subsidiaria, para garantizar a todos el derecho a la enseñanza⁷³.

Stuart Mill⁷⁴, consideró evidente que el Estado tenía la obligación de exigir e imponer un nivel mínimo de educación. Pero eran los padres quienes tenían la obligación de preparar al nuevo ser que hubieran traído al mundo, para desempeñar su papel en la vida, para sí y para el resto de la sociedad. Sin embargo, hay que hacer hincapié en que proclamó que sería el primero en deplorar que toda la educación o una gran parte de ella, estuviera en manos del Estado, porque, añadió, “una educación pública general no es sino un instrumento para moldear a la gente a gusto del poder predominante en el gobierno.”

Las formas de intervención administrativa en materia educativa han de tener en mente el dato fundamental de la libertad de enseñanza, por más que vengan avaladas por la necesidad de favorecer la igualdad de acceso a la misma y de que se respeten en los centros educativos los principios constitucionales.

⁷² Esta obra aparece como respuesta a la expulsión de los Jesuitas en Francia en 1762. Se cita por Barker, E. en su obra “Los servicios públicos en Europa” traducción española de 1946, en sus páginas 126 y siguientes.

⁷³ Son así llamados los tendentes a la conservación de la vida y la salud y al desarrollo de la personalidad (beneficencia, sanidad y educación). *Vide.* Garrido Falla, F.: *Tratado de Derecho administrativo*, vol. II.

⁷⁴ Vid. su ensayo *Sobre la libertad*. 1859.

Nuestro estudio ha intentado demostrar, a la luz de la Constitución, de los ejemplos internacionales y del Derecho comparado, que las posibilidades intervencionistas en la materia son limitadas y casuísticas; y que la mejor solución es admitir una intervención concreta en la materia, basada esencialmente en técnicas de policía y fomento (con un gran papel de la acción concertada dentro de éste), acompañadas de la visión de la educación como servicio esencial de la comunidad. Con ello se evita entrar en el mundo discrecional del servicio público, expresión que, por si fuera poco, si se interpretara extensivamente, daría lugar a un sistema educativo en total desarmonía con una Constitución y un orden público internacional democráticos⁷⁵.

En suma, desde el amor por la libertad no es entendible otra limitación de ésta que no sea la estrictamente necesaria para el bien común, es decir, la que se dé en beneficio de la propia libertad.

La igualdad de los estudiantes ante la ley.

El libre derecho a la educación no tiene opositores teóricos, pero no se puede realizar en la práctica si en los centros se impone la uniformidad, como no existiría derecho a la información si la prensa fuera un monopolio. La libertad de enseñanza exige la posibilidad real de crear y dirigir centros educativos no estatales, pero no se reduce solo a eso. Para asegurar a las familias el derecho de elegir centro educativo hay que superar el viejo esquematismo que opone enseñanza pública y enseñanza privada, e introducir el pluralismo en la red estatal. Eso sostiene un folleto publicado por OIDEL⁷⁶ del que ofrecemos un resumen.

La reflexión sobre la libertad de enseñanza debe superar el viejo discurso que opone el sector privado al público ya que se trata, en definitiva, de reivindicar una libertad pública. Las palabras claves son: libertad de elección, responsabilidad de los educadores y pluralismo. El derecho a la educación tiene dos dimensiones: Es un derecho social, es decir, una prestación que debe ser garantizada por el Estado, pero de la que no tiene que ser, inexorablemente, su titular, ya que –permítasenos insistir- no estamos en presencia de un servicio público en su sentido tradicional, sino de un servicio esencial de la sociedad. Es también un derecho de “libertad”, que protege la persona humana y la familia contra las pretensiones excesivas del Estado. La libertad de elección está unida a la de abrir escuelas y a gestionarlas con autonomía. Los padres deben tener la libertad de elegir para sus hijos el tipo de educación que juzguen más favorable. El derecho a la educación no existe plenamente si no existe un auténtico pluralismo escolar.

⁷⁵ No parece aceptable la visión alternativa de la enseñanza como servicio público virtual o impropio, ya que parte de la noción de que se trata de una actividad privada de interés público; entendemos que dicha noción es un sucedáneo del servicio público, que se origina en razón de la poca claridad de éste, y que a su vez es sumamente empírica, difusa y poco construida. Además es un concepto innecesario, ya que agrupa, introduciendo desorden, las técnicas que nosotros hemos presentado separadamente.

⁷⁶ La Organización Internacional para el Desarrollo de la Libertad de Enseñanza (OIDEL), creada en 1985, goza de estatuto consultivo ante la ONU, la UNESCO y el Consejo de Europa. Sede en Suiza: 32, rue de l’Athénée; CH-1206 Genève. Tel. +41 22 789 2949. Fax +41 22 789 2922. Internet: www.oidel.ch. OIDEL Europa, constituida para promover los objetivos de OIDEL en el marco de la Unión Europea. Sede en España: Zurbano, 58; 28010 Madrid. Tel. +34 91 702 0391. Fax +34 91 308 0625

¿Cómo desarrollar la libertad de enseñanza? Cada centro escolar, público o privado, podrá poseer un proyecto pedagógico propio, inscribiéndose en el marco general definido por el Estado. Este marco general está concebido de tal forma que puede fijar un cierto número de objetivos cualitativos y no hace referencia a los métodos de enseñanza. Precisa, por el contrario, un código deontológico. Las condiciones de admisión en un centro escolar estarán claramente estipuladas en el proyecto del centro. El Estado controlará la coherencia entre el proyecto y su aplicación. Asegurará, entre otras cosas, una información transparente y objetiva sobre las posibilidades de elección. La financiación de la educación debería, pues, arreglarse, sometiéndose a un doble principio: a) diferencia entre prestación y financiación; b) financiación de la demanda educativa y no de la oferta.

Las investigaciones pedagógicas están de acuerdo en que no todos los alumnos poseen las mismas características: no existe una pedagogía que sea buena para todos ellos. Sólo son eficaces las pedagogías que tienen en cuenta lo específico de las necesidades y de las aspiraciones de cada uno. En este contexto, el establecimiento de una auténtica libertad de enseñanza aparece como el único medio de responder adecuadamente a esta multiplicidad de necesidades.

Es pues un gran error la idea de que es posible establecer un programa único, o medios de educación uniformes, creyendo que pueden convenir a todos. La crisis que atraviesan la mayoría de los sistemas educativos se debe, en gran parte, al hecho de que nuestras sociedades han ganado en variedad. La misma enseñanza para todos no conduce a reforzar el vínculo social, sino que lo fragiliza, ya que este vínculo depende esencialmente del grado de desarrollo personal de los miembros de una sociedad dada.

Cuando una política educativa ofrece posibilidades diferentes, tanto en el plano pedagógico, como en el plano filosófico o religioso, y garantiza a los alumnos y a los padres posibilidades de elección respetuosas de la libertad y la equidad, los alumnos se desarrollan mejor y el fracaso escolar, con sus consecuencias personales y sociales, disminuye o encuentra respuestas adecuadas.

¿Cuáles son los medios para que esa libertad pueda ejercerse? El Estado no puede contentarse con “conceder” una libertad educativa; debe poner en práctica las condiciones que permitan a todos disfrutar de ella, sin discriminaciones de sexo, religión, opinión o medios económicos. De hecho, no podemos hablar de libertad si se nos impide ejercerla. Esto es válido para todos los derechos sociales y culturales y específicamente para el derecho a la educación.

Entre monopolio educativo y mercado totalmente libre de la educación existe una vía intermedia que se basa en el principio de subsidiariedad, restituyendo a la sociedad civil la prestación educativa y confiando al Estado la triple misión de financiación mínima y oferta complementaria de la privada y supervisión general de la enseñanza. Esta última misión puede ser ejecutada en colaboración con los actores educativos.

El desarrollo de la libertad de enseñanza permite a cada centro escolar basarse en un proyecto pedagógico claro, un proyecto cimentado en valores bien definidos, y una pedagogía propia. Así el conjunto del sistema gana en transparencia.

En un sistema de libertad de enseñanza en el que puede elegirse el centro de calidad, es toda la sociedad civil la que asume la responsabilidad educativa.

Principales objeciones esgrimidas por lo defensores a ultranza de la Universidad pública.

- Muchos consideran que lo anteriormente mantenido es hacer de la universidad un mercado. Así se pasa por alto que con nuestras propuestas pretendemos lograr una mayor eficiencia en la gestión, investigación y docencia, a través de la competencia y la libertad de elección. Si no, se dará un monopolio de hecho, con los elementos negativos que conlleva la falta de competencia: despilfarro de recursos, al no tener competidores y no rendir cuentas realmente a nadie; desmotivación de los docentes e investigadores, al instalarse en una cómoda posición sin incentivos apropiados para el cumplimiento de una función esencial de la sociedad.
- En muchas ocasiones, las soluciones propuestas son criticadas argumentando que no fomentan la igualdad. Sin embargo, con el sistema actual se consigue lo contrario, que es que las personas de menos medios se vean forzadas a estudiar en centros de deficiente calidad, mientras que los pudientes van a estudiar a buenas universidades extranjeras. Se pretende otorgando libertad de elección lo contrario: evitar el deterioro
- Otra posible crítica que puede surgir es que, vistos los precios de las universidades privadas, éstos constituyen una barrera para un estudiante sin recursos. Precisamente los bonos y las desgravaciones propuestas pretenden permitir a los estudiantes que elijan sin excesivo coste la universidad que consideren más conveniente. Además, el coste para el ciudadano es mayor con el sistema actual que con el propuesto, por la ineficiencia que el mal diseño de los incentivos causa en la actualidad. Al aumentar la competencia entre universidades públicas y privadas, algunos de estos defectos se corregirán.
- Otro argumento contra la enseñanza privada es que se plantea como un negocio. Sin embargo, el guiarse por los resultados de la cuenta de pérdidas y ganancias no está reñido con una mayor calidad docente e investigadora; es más, cuanto mayor calidad, mejor negocio. Es cierto que puede haber algún grupo de universidades privadas con inferior calidad (al igual que otras públicas), pero también es verdad que otras universidades privadas, que han definido un proyecto a largo plazo y lo han dotado de financiación, han conseguido destacar sobre el resto por su excelencia, como es el caso español de la Universidad de Navarra o de la Universidad Pontificia de Comillas-ICAI-ICADE, o el de numerosas universidades de Estados Unidos. Si se deja libertad de elección y no se discrimina, vía financiación, a las privadas en favor de las públicas, aquéllas podrán alcanzar igual o superior nivel de calidad que éstas.
- Por último, puede parecer que el nivel de investigación en las universidades públicas de Madrid es elevado; sin embargo si se compara con otras regiones de países de nuestro mismo nivel, en especial del Reino Unido, el resultado es poco halagüeño. En el mundo globalizado en el que vivimos la comparación debe ser internacional. Sólo hay que observar el índice internacional de excelencia para universidades y comprobar dónde se encuentran las españolas:

la primera aparece más allá del puesto cien. Esto se corregirá también con libertad de elección y la mayor competencia.

V. ASPECTOS FINANCIEROS Y TRIBUTARIOS EN ESPAÑA

Para garantizar la igualdad ante la ley de quienes quieren acudir a centros privados es sin duda fundamental atender a los aspectos constitucionales y administrativos, que nos llevan a la conclusión de que la libertad de elección constituye un elemento nuclear del derecho a la educación como servicio esencial reconocido constitucionalmente. Pero tan importantes o más son también los aspectos financieros y tributarios en la medida en que pueden convertirse en la pieza clave correctiva de la discriminación que actualmente existe, pero sobre todo, en pieza clave del fomento de la variedad y la excelencia educativas.

Todas las alternativas propuestas hasta la fecha y ensayadas en otros países tratan de resolver problemas de financiación para conseguir el objetivo de centros de enseñanza de calidad y ampliar las oportunidades de todos los jóvenes de conseguir una educación superior excelente.

El campo presupuestario de los entes públicos que financian total o parcialmente la enseñanza no sólo se extiende a las subvenciones y transferencias, sino que también abarca gastos fiscales, concesión de bonificaciones, exenciones y deducciones en impuestos y tasas, con objeto de incentivar algún aspecto esencial del derecho a la educación. Más concretamente en nuestro caso se trata de proponer medidas concretas que la Comunidad Autónoma de Madrid pueda adoptar, dentro del marco legal vigente⁷⁷.

Para hablar sobre la financiación de las universidades es también necesario hacer hincapié en el marco de competencias en el mundo universitario. Las Comunidades Autónomas tienen competencias plenas sobre el desarrollo normativo que atañe a las relaciones con el entorno social, sobre las subvenciones corrientes y de capital para el funcionamiento interno, así como sobre las ayudas al estudio propias que recibe el alumnado. Por otro lado, el Estado se reserva la normativa de carácter general⁷⁸ (LO 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, reformada por la LO 4/2007, de 12 de abril) así como ciertas ayudas al estudio de carácter general (familia numerosa, becas ministeriales, etc.). La Comunidad Europea también es fuente de ingresos en forma de subvenciones (generalmente finalistas) de todo tipo, a través de sus distintos programas. Por lo que se refiere a la investigación, el marco normativo estatal, está complementado actualmente en algunas autonomías por una legislación o planes de ciencia y tecnología propios que es de suponer se extiendan a la totalidad de las Comunidades Autónomas. Este escenario se complementa con los programas europeos en los campos competitivos y de cooperación.

De esta forma se ha configurado un sistema de financiación cuyas fuentes radican esencialmente en tres administraciones públicas distintas (autonómica, estatal y comunitaria europea) con distintos objetivos, algunos de los cuales se duplican. El resultado de esta situación ha sido valorado negativamente por crear desigualdades, según la Comunidad Autónoma en la que se radica la universidad y según si existe un

⁷⁷ Sin perjuicio de las normas constitucionales (artículo 156 CE y demás relacionadas) y demás aplicables (leyes presupuestarias y tributarias generales y de los impuestos en particular –Ley 35/2006, de 28 de noviembre, IRPF y Reglamento de desarrollo, RD 439/2007, de 30 de marzo), el marco legal específico a considerar para proponer medidas concretas que la Comunidad Autónoma de Madrid pueda adoptar, se circunscribe a los Estatutos de Autonomía, a la LO 8/1980, de 18 de diciembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas) y a la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía (que vino a derogar la Ley de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas). Esta Ley es continuista respecto al modelo de financiación de las Comunidades Autónomas diseñado en diciembre de 1996 para el quinquenio 1997-2001, en el sentido de que profundiza en la denominada “corresponsabilidad fiscal”. También trata de dotar al sistema de *estabilidad*, de manera que ya no sea necesaria la revisión quinquenal del sistema, mas que en lo que afecta a las asignaciones de nivelación y al fondo de compensación interterritorial. *Vid.* exposición de motivos de la Ley 21/2001, párrafo II, *Informe sobre la reforma del sistema de financiación autonómica*, IEF, 2002, pp. 12 a 15

⁷⁸ La sentencia del Tribunal Constitucional 131/1996, de 11 de julio, afirma que en la enseñanza superior o universitaria tiene atribuida el Estado ex artículo 149.1.30 la competencia para dictar normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia, pero debe hacerlo “de forma suficientemente amplia y flexible como para permitir que las Comunidades Autónomas con competencias normativas en la materia puedan adoptar sus propias alternativas políticas en función de sus circunstancias específicas, teniendo en cuenta además que en este ámbito debe preservarse el ámbito de la autonomía de las Universidades reconocido por la Constitución” (FJ 3°).

plan de financiación plurianual o no. De esta forma, las subvenciones corrientes y de capital a cada una de las universidades pueden ser suficientes o insuficientes en función de las características o de los intereses del gobierno de cada Comunidad Autónoma y, además, de la situación de partida de cada una de las universidades (tamaño, grado de multidisciplinariedad, antigüedad de la misma, etc⁷⁹.)

Los ingresos universitarios por prestación de servicios: son mayormente precios públicos.

Primeramente, es necesario aclarar que lo pagado por derechos de matrícula en la universidad pública no es una tasa (clase de tributo), sino un precio público. La importancia de esta distinción conceptual no es baladí, ya que deriva de la previsión legal contenida en el artículo 24 de la Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del régimen legal de las Tasas estatales y locales y de reordenación de las prestaciones patrimoniales de carácter público, que conceptúa como *precios públicos* las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por la prestación de servicios o la realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho público *cuando, prestándose también tales servicios o actividades por el sector privado, sean de solicitud voluntaria por parte de los administrados.*

Esta diferencia conceptual es coherente con la realidad de que el ciudadano puede acudir a la universidad pública o a la privada -o no- para recibir la enseñanza que demanda, o a ninguna.

Asimismo, el precio público, en determinadas circunstancias, puede ser menor del coste del servicio o actividad prestada, mientras que la tasa responde al principio de “equivalencia” y debe venir fijada por Ley. Así, el artículo 25 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, reguladora del régimen jurídico de las tasas y precios públicos, cuantifica los precios públicos en un “nivel que cubra, como mínimo, los costes económicos originados por la realización de las actividades o la prestación de los servicios o a un nivel que resulte equivalente a la utilidad derivada”, pero advirtiendo que “cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen, podrán señalarse precios públicos que resulten inferiores” a los parámetros anteriores, si bien será necesario la adopción previa de “las previsiones presupuestarias oportunas para la cobertura de la parte del precio subvencionada”. Por el contrario, el importe de las tasas por prestación de servicios o realización de actividades administrativas, según el artículo 19 de la misma Ley “no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida”. En otras palabras, por norma general, mientras que el coste económico derivado de la prestación del servicio es normalmente el importe mínimo en el precio público, para la cuantificación de las tasas supone el tope máximo que aparece referido al coste real o previsible.

La Ley Orgánica 6/2001 de 21 de diciembre, de Universidades, modificada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, consagra el título XI a la regulación del régimen económico financiero de las universidades públicas. La reforma de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos operada por Ley 25/1998, de 13 de julio, otorgó a

⁷⁹ Cfr. Adolfo Lozano Barrueco, ponencia sobre *La financiación de las universidades*, accesible en <http://alteritat.net/eupv/financia.htm>

las tradicionales tasas universitarias por prestación de servicios la condición de *precios públicos*, lo que supone que a partir de entonces la cuantía de los mismos puede no ser equivalente al importe del coste del servicio (artículo 25). Sólo cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconseje, pueden fijarse precios públicos inferiores a estos parámetros, pero para ello es preciso que se adopten las previsiones presupuestarias oportunas para la cobertura de la parte del precio subvencionada⁸⁰.

Este cambio supone, en principio, una importante mejora para la financiación universitaria pues puede considerarse precio público cualquier ingreso que perciban las universidades por la prestación de sus servicios y dejan de ser ingresos tributarios sujetos al principio de reserva de ley y al de equivalencia. No obstante, en una interpretación estricta de la normativa de referencia⁸¹ los precios públicos serán exclusivamente las antiguas tasas universitarias⁸². La Ley Orgánica de Universidades, en su artículo 81.3, distingue distintos tipos de ingreso diferenciando los precios públicos de los privados: precios públicos (que pueden ser políticos si no cubren los costes) para las enseñanzas regladas; precios políticos para los títulos propios y precios privados para las demás actividades universitarias⁸³.

Los precios públicos –como ha recordado Javier Martín-⁸⁴, como concepto clásico de la Hacienda Pública se vinculan a las empresas públicas que prestan servicios públicos. Basta que el ente público fije una determinada contraprestación de forma diversa a la del mercado libre, para que estemos ante este tipo de ingreso. En esta adopción de contraprestaciones distintas de las del mercado, estriba –en palabras de Einaudi– la característica diferencial del precio público. La necesidad a satisfacer debe ser individualizable y divisible, pero no puede ser satisfecha por los agentes sociales, pues la importancia del servicio público exige que se preste a un coste inferior al libre juego de la oferta y la demanda. De ahí que se hable de “precio público para significar que, si bien es un verdadero precio suficiente a cubrir el coste total del servicio, se fija a base de criterios públicos”⁸⁵. Los precios públicos se diferencian de los precios políticos en

⁸⁰ Apartado 2º del artículo 25 de la Ley de Tasa y Precios Públicos.

⁸¹ La Disposición Adicional quinta de la Ley de Tasas y Precios Públicos se adaptaba la ya derogada Ley Orgánica 11/1983 estableciendo que “a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, las tasas académicas y demás derechos a que se refiere el apartado b) del artículo 54 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, tendrán la consideración de precios públicos y se fijarán y regularán de acuerdo con lo establecido en dicho artículo”. Por su parte, el artículo 54.3.b) de la Ley Orgánica 11/1983 contemplaba dentro del capítulo de ingresos a las contraprestaciones por servicios generales de carácter universitario. Como es sabido, la LO 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria quedó derogada por la Ley 6/2001, de Universidades (D.D.Única)

⁸² Excluyendo otros derechos a los que la Ley se refiere.

⁸³ [...] “b) Los ingresos por los precios públicos por servicios académicos y demás derechos que legalmente se establezcan. En el caso de estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, los precios públicos y derechos los fijará la Comunidad Autónoma, dentro de los límites que establezca el Consejo de Coordinación Universitaria que estarán relacionados con los costes de prestación del servicio. Asimismo, se consignarán las compensaciones correspondientes a los importes derivados de las exenciones y reducciones que legalmente se dispongan en materia de precios públicos y demás derechos. c) Los precios de enseñanzas propias, cursos de especialización y los referentes a las demás actividades autorizadas a las Universidades se atenderán a los que se establezca el Consejo Social, debiendo ser, en todo caso, aprobados junto con los presupuestos anuales en los que se deben aplicar (...)”

⁸⁴ Cfr. J. Martín Fernández: “Tasas y precios públicos estatales a la luz de la nueva Ley General Tributaria”, en *Estudios de Derecho Financiero y Tributario en Homenaje al Profesor Calvo Ortega*, tomo I, pág.376 y ss.

⁸⁵ Einaudi, *Principios de la Hacienda Pública*, pág. 7.

que éstos no cubren por entero los costes de la producción o prestación del bien, servicios o actividad a financiar, como lo hacen los primeros.

A diferencia de los precios públicos, los precios privados responden a una actividad administrativa realizada en régimen no de Derecho Público, sino en régimen jurídico privado. Así, debe exigirse un precio privado en los casos de venta de bienes o servicios (por ejemplo, libros), realización de actividades no regladas por parte del Ente público y que éste desarrolla en plena concurrencia con el sector privado.

Pero también se ha advertido⁸⁶ que existen algunos precios públicos universitarios que no encajan en este el concepto al no poder ser prestados por el sector privado. Tal sería el caso de los pagos por certificados, derechos de examen para la realización de determinadas pruebas de carácter oficial, pagos por traslado de expedientes, etc.⁸⁷ que por reservarse con carácter exclusivo a los entes públicos, deberían dar lugar al devengo de tasas y nunca de precios públicos⁸⁸.

En el presupuesto de ingresos de las universidades públicas de Madrid, en 2005, el total del capítulo 3 (tasas, precios públicos y otros ingresos) fue de 243.841 euros. Del total de sus ingresos, sólo un 14% correspondieron a precios públicos y tasas y un 7,09% a prestación de servicios y otros. El resto de ingresos, un total de 78,91%, tiene su origen en transferencias, lo que da lugar a una competencia injusta.

Competencias autonómicas en los tributos cedidos.

En segundo lugar, y con el fin de ver si a las autoridades autonómicas les es posible modificar los precios públicos de las matrículas y cubrir la diferencia con recursos impositivos, es necesario aclarar las competencias de las Comunidades Autónomas en los tributos cedidos.

En el contexto jurídico vigente, no es competencia de las Comunidades Autónomas fijar *libremente* los precios públicos de las matrículas, ya que ésta es una competencia atribuida al Consejo de Coordinación Universitaria en función de lo dispuesto en la Ley de Universidades. También es importante esta aclaración para saber si las Comunidades

⁸⁶ Cfr. I. García-Ovies: “El régimen jurídico de los precios públicos universitarios por servicios académicos” en *Estudios de Derecho Financiero y Tributario en Homenaje al Profesor Calvo Ortega*, tomo II, pág.2610 y ss.

⁸⁷ Cfr. J.L. Muñoz del Castillo, “Reflexiones sobre las tasas académicas y los precios públicos universitarios”, *Información Fiscal* núm. 8, 1995, pág. 28.

⁸⁸ En aquellos ámbitos autonómicos en los que no existan universidades privadas, según la doctrina del Tribunal Constitucional que arranca de la Sentencia 185/1995, al existir una suerte de monopolio de hecho, la contraprestación exigida se convertiría en una contraprestación de carácter coactivo. Es más, se ha dicho que “puede plantearse si, aun existiendo universidades privadas, puede realmente hablarse de “solicitud voluntaria” del servicio habida cuenta de la diferencia de contraprestaciones entre uno y otro caso que limitan en suma la utilización del servicio. Cfr. I. García-Ovies, cit. pág. 2614. Según el Tribunal Constitucional “aunque el nivel de coactividad que deriva del monopolio público sea ciertamente menor que el que resulta del carácter imprescindible de los bienes, servicios y actividades que generan la prestación, no por ello puede considerarse irrelevante, ni subsumirse en este requisito, pues, aunque los servicios o las actividades no sean obligatorias, ni imprescindibles, lo cierto es que si sólo son los Entes públicos quienes los prestan, los particulares se ven obligados a optar entre no recibirlos o constituir necesariamente la obligación de pago de la prestación. La libertad de contratar o no contratar, la posibilidad de abstenerse de utilizar el bien, el servicio o la actividad no es a estos efectos una libertad real o efectiva” (STC 185/1995, de 14 de diciembre, FJ 3º, último párrafo).

Autónomas pueden decidir exenciones o desgravaciones para ayudar al ejercicio del derecho a la educación.

Los tributos, por definición tienen finalidad financiera, esto es, pretenden recabar ingresos para destinarlos a sufragar los gastos públicos, pero también es lícito que se utilicen los tributos y sus elementos para fines no financieros, a modo de incentivo o estímulo de conductas o por consideración a fines sociales, económicos o de otro orden, siempre –claro está– que estos otros fines tengan pleno respaldo constitucional. En este sentido es clarificador el artículo 2.1 de la Ley 58/2003, General Tributaria cuando reconoce que “*los tributos, además de ser medios para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, podrán servir como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución*”.

En la actualidad, como afirma el Tribunal Constitucional, las funciones fiscal y extrafiscal de los tributos son inescindibles y por ello, es plenamente legítima la existencia de un tributo no financiero. En este marco constitucional y legal se situarían las medidas desgravatorias que las Comunidades Autónomas pueden arbitrar en el IRPF, como medidas incentivo, medidas estimuladoras y de apoyo para la realización plena del derecho a la educación.

La configuración del IRPF como *tributo parcialmente cedido* a las Comunidades Autónomas⁸⁹, arranca de la LO 3/1996, de 27 de diciembre, en la que se explicitó que la cesión podría comprender competencias normativas, posibilidad que se concretó dando nueva redacción al apartado 2 del artículo 19 de la LOFCA. Las reformas operadas en diciembre de 2001, supusieron el incremento del porcentaje de cesión hasta el 33%, y la desaparición del condicionante cuantitativo de la tarifa autonómica, bastando con que sea progresiva y tenga el mismo número de tramos que la del Estado, para que la denominada “tarifa autonómica” sea conforme a la Ley.

Así pues, desde 1997 las CC.AA. ostentan respecto al IRPF un poder tributario *de ejercicio compartido* con el del Estado⁹⁰. Por ello, en la regulación del IRPF han de tenerse en cuenta los límites materiales de las Leyes reguladoras del modelo de financiación, además de los límites constitucionales⁹¹, pues éstos se refieren explícitamente e implícitamente a los recargos.

⁸⁹ Vid. artículo 3 de la Ley 35/2006, del IRPF.

⁹⁰ Pérez de Ayala y López de Ayala, J.L.: “Estudio de la situación actual y fallos del sistema”, en Villar y otros: *Estudios del sistema de financiación autonómica*. Edersa-IEF, Madrid, 2002, p. 57.

⁹¹ Deben tenerse en cuenta los límites de *competencia legislativa* (vid. artículos 152, 133.2 y 157 CE), de las exigencias de la *reserva de Ley* (vid. artículo 31.2 CE), de la necesidad de coordinar el sistema de financiación con la Hacienda estatal, respetando los principios de *solidaridad* y *armonización* entre las diversas autonomías (vid. artículos 156 y 149.1.13 CE), del principio de territorialidad (vid. artículos 157.2 CE y 9 LOFCA) o del respeto a la *prohibición de fronteras fiscales* (artículo 139 CE y 9, c) LOFCA).

⁹¹ Respecto a las deducciones cedidas (las personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de la renta), no deben éstas suponer directa o indirectamente una minoración del gravamen efectivo de alguna o algunas categorías de renta. Debe advertirse que siendo el punto de conexión el criterio de la residencia en la Comunidad Autónoma, las normas autonómicas que se aprueben en el IRPF sólo serán aplicables a los residentes de esa Comunidad Autónoma (artículos 20 y 22.2 de la Ley 21/2001). La Ley 21/2001 impone específicamente a las Comunidades Autónomas en relación con las deducciones autonómicas, que deberán determinar expresamente la justificación para poder practicarlas, los límites de la deducción, su sometimiento o no al requisito de comprobación de la situación

Específicamente, debe tenerse en cuenta que: 1) las deducciones autonómicas cedidas (personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de la renta), no deben suponer directa o indirectamente una minoración del gravamen efectivo de alguna o algunas categorías de renta; y 2) que la parte autonómica de la cuota líquida no podrá ser negativa. Las Comunidades Autónomas deberán determinar la justificación para poder practicarlas, los límites de la deducción, su sometimiento o no al requisito de comprobación de la situación patrimonial y las reglas, en los supuestos de tributación conjunta, período impositivo inferior al año natural y determinación de la situación familiar.

Es preciso también tener en cuenta que son los parlamentos autonómicos los competentes para establecer sus propios impuestos (artículos 152, 133.2 y 157 CE) y que se exige norma con rango de ley para determinar los elementos esenciales de cada impuesto, con los mismos límites a la posibilidad de delegación y desarrollo reglamentario que existen para las normas estatales (artículo 31.2 CE). De otro lado, en el establecimiento de las medidas tributarias ha de respetarse el principio de *coordinación* con la Hacienda estatal y los de *solidaridad* y *armonización* entre las diversas autonomías (artículos 156 y 149.1.13 CE).⁹²

Todas las Comunidades Autónomas de régimen general, a excepción por tanto, del País Vasco y Navarra, han aprobado las leyes que regulan el régimen de cesión de tributos del Estado. En todas se contempla la cesión del IRPF con carácter parcial y con el límite del 33%, fijándose su alcance y condiciones con remisión a lo establecido en la Ley 21/2001, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

patrimonial, las reglas, que, en su caso, deban tenerse en cuenta en los supuestos de tributación conjunta, período impositivo inferior al año natural y determinación de la situación familiar. Las Comunidades Autónomas sólo pueden actuar en el marco de lo permitido por el art. 38 de la Ley 21/2001 en su apartado 1º y no por tanto regular específicamente cuestiones que afecten a tipos de gravamen autonómicos de la base liquidable especial y los aplicables a determinadas categorías de renta, que serán los que a estos efectos se determinen por la Ley del IRPF, las deducciones de la cuota establecidas y reguladas por la normativa del Estado, los límites previstos en la Ley del IRPF, a saber, en deducciones por donativos, por inversiones y por gastos realizados en bienes de interés cultural, los pagos a cuenta del IRPF, y, en definitiva, todas las materias no específicamente previstas en el apartado 1º del artículo 38.

VI. DEDUCCIONES, CRÉDITOS Y BONOS EN LA PRÁCTICA ESPAÑOLA

Deducciones autonómicas en el IRPF con fines de fomento de la enseñanza.

Desde el año 2003 se ha generalizado la regulación propia de parte de las CC.AA. de las deducciones en la cuota íntegra autonómica. Con carácter general, puede advertirse que las Comunidades Autónomas no han favorecido en el ejercicio de sus competencias normativas -en el IRPF- los estudios universitarios. Son excepción el caso canario y el catalán. En Canarias, los padres pueden deducir de la cuota de su impuesto las cantidades pagadas por los estudios universitarios de sus hijos cumpliendo determinados requisitos y hasta el límite legal contemplado; en Cataluña, se permite la deducibilidad de los gastos financieros derivados de los préstamos con que se hacen frente a los gastos universitarios.

Ninguna de las medidas autonómicas es satisfactoria en términos de eficaz apoyo al derecho a la educación ni en el sentido de evitar la discriminación actualmente existente entre universidades públicas y privadas, pero la experiencia de otras Comunidades Autónomas puede y debe servir de estímulo y mejora de nuevas propuestas normativas.

En la Comunidad de las **Islas Baleares** (Ley de Baleares 6/2007, artículos 2 a 8 y Ley 29/2002) son deducibles los gastos por adquisición de libros de texto. Por cada hijo que de derecho a la aplicación del mínimo por descendientes (menor de 25 años) la deducción es del 100% de los gastos en libros de texto, por cada hijo que curse estudios de segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación secundaria obligatoria, bachillerato y ciclos formativos de formación profesional específica. Pero la deducción se somete a los siguientes límites: la parte general de la base imponible, antes de las reducciones por mínimo personal y familiar, no pueden superar la cuantía de 24.000 euros (tributación conjunta) y 12.000 euros (tributación individual), además de ser necesaria una justificación documental adecuada.

Después, para tributación conjunta, los límites establecidos son los siguientes:

- para una parte general de la base imponible previa a la aplicación del mínimo personal y familiar hasta 9.000,00 euros: 100 euros por hijo
- entre 9.000,01 y 18.000,00 euros: 50 euros por hijo
- entre 18.000,01 y 24.000 euros: 25 euros por hijo.

En tributación individual, la norma prevé que:

- hasta 4.500,00 euros de renta son deducibles 50 euros por hijo
- desde 4.500,01 a 9.000,00: 25 euros por hijo
- desde 9.000,01 a 12.000 euros: 18 euros por hijo.

En **Canarias** (Ley de Canarias 10/2002, artículos 1 a 11 redacción Ley de Canarias 12/2006 disposición adicional 21ª y Ley de Canarias 14/2007, disposición adicional 20ª; Ley 27/2002), los padres pueden deducirse 1.500 euros, con el límite del 40% de la cuota íntegra autonómica, los gastos de estudios de los hijos dependientes económicamente (incluidos tutelados y acogidos) solteros y menores de 25 años, que

cursen estudios universitarios o de ciclo formativo de tercer grado de formación profesional de grado superior fuera de la isla en la que se encuentre la residencia habitual del contribuyente. Existen determinados requisitos complementarios (como por ejemplo, el límite de rentas del contribuyente (incluidas las exentas): 60.000 euros – tributación individual- o 80.000 euros –tributación conjunta-).

La deducción se aplica en la declaración del ejercicio en que se inicie el curso académico y no se aplica si los estudios no abarcan un curso académico completo, si en la isla de residencia del contribuyente existe oferta educativa pública, diferente de la virtual o a distancia para la realización de los estudios que determinen el traslado a otro lugar para ser cursados, si el contribuyente ha obtenido renta superior a los límites fijados o si el descendiente que origina el derecho a esta deducción ha obtenido rentas, incluidas las exentas, por importe superior a 6.000 euros. También es posible deducir los gastos de guardería, en el 15% de las cantidades satisfechas por el periodo impositivo por los gastos de custodia en guarderías de niños menores de 3 años, con un máximo de 400 euros anuales por cada niño. Para la aplicación de esta deducción se exigen también requisitos específicos.

En **Castilla y León** (Decreto Legislativo de Castilla y León 1/2006, artículos 2 a 13, redacción Ley de Castilla y León 15/2006 artículos 1 a 4 y Ley de Castilla y León 9/2007 artículo 2; Ley 31/2002), es deducible el 30% de las cantidades satisfechas por enseñanza en el periodo impositivo a empleados del hogar o guarderías y centros escolares con el límite de 322 euros, existiendo determinados requisitos y limitaciones.

En **Galicia** (Ley de Galicia 7/2002, artículo 2, Ley de Galicia 14/2004, artículo 1; Ley 18/2002), puede deducirse el 30% de las cantidades satisfechas por el periodo impositivo a empleados de hogar (necesariamente de alta en la seguridad social) o guarderías, con el límite máximo de 200 euros. A la fecha del devengo, los hijos han de tener 3 años o menos de edad. Ambos padres han de realizar una actividad por cuenta propia o ajena y estar dados de alta en la seguridad social o en la mutualidad. La renta del periodo impositivo no puede superar los 22.000 o 31.000 euros (tributación individual o conjunta, respectivamente).

Cuando más de un contribuyente tenga derecho a la aplicación de esta deducción respecto de los mismos descendientes, su importe se prorratea entre ellos por partes iguales.

En **Murcia** (Ley de Murcia 15/2002, artículo 1 redacción Ley de Murcia 11/2007, artículo 1.uno y dos; Ley de Murcia 8/2004, artículo 1.tres y disposición transitoria 2ª redacción Ley Murcia 12/2006, artículo 1.tres; Ley 23/2002) también son deducibles los gastos de guardería y los escolares (el 15%) para hijos menores de 3 años, con un máximo de 300 euros en tributación individual o 600 euros en tributación conjunta, teniendo derecho a esta deducción los contribuyentes encuadrados en la modalidad de unidad familiar, siempre que ambos obtengan rentas de trabajo, actividad empresarial o profesional, su base imponible del ahorro sea inferior a 1.202,02 euros, y la base imponible general inferior a 17.600 euros (tributación individual) o 30.800 euros (tributación conjunta).

En **Valencia** (Ley de la Comunidad Valenciana 13/1997, artículo 4 redacción Ley de la Comunidad Valenciana 14/2007, artículos 25 y 26; Ley 24/2002), es deducible el 15%

(con un máximo de 265 euros) de las cantidades satisfechas por custodia en guarderías o centros de primer ciclo de educación infantil por cada hijo menor de 3 años inscrito en los mismos, siempre que los padres desarrollen actividades por cuenta propia o ajena por las que perciban rendimientos del trabajo o de actividades económicas, la base liquidable general del contribuyente no sea superior a 27.245 o 44.074 euros en declaración individual o conjunta, respectivamente.

Pero de las experiencias de otras Comunidades Autónomas, una de las que resultan más interesantes es la relacionada con los préstamos para el estudio.

En **Cataluña**, la Ley catalana 31/2002 (artículo 1, redacción Ley de Cataluña) contempla desde enero de 2003 una deducción en la cuota, de los intereses de los préstamos pagados en el período impositivo por los préstamos concedidos a través de la Agencia de Gestión de Ayudas Universitarias e Investigación para la financiación de estudios universitarios de tercer ciclo.

Respecto a la desgravación fiscal para universitarios mayores de edad, no ha habido en la experiencia española una apuesta por la desgravación fiscal de los costes educativos. Los gastos de educación de los hijos no han sido objeto de desgravación fiscal ni en la anterior Ley 18/1991 reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) ni en la redacción inicial o actual de la Ley 35/2006⁹³.

Aunque el impuesto sobre la renta es un impuesto personal e individualizado, el tratamiento de las cargas familiares que recaen sobre el sujeto pasivo debe ser abordado con independencia de que el régimen fiscal aplicable sea el de tributación conjunta (por unidades familiares) o separada (individual)⁹⁴. Se ha reconocido, que los especiales gastos -como son los de educación- ocasionados por la edad de los componentes de la familia constituyen situaciones que deben ser compensadas o tenidas en cuenta en el impuesto y que de ello deriva el que se hayan de definir “como iguales aquellos sujetos pasivos que tuviesen la misma renta equivalente y a ellos habrían de referirse las consideraciones sobre equidad”

A nuestro entender, el hecho de que exista una reducción en la base imponible del impuesto sobre la renta que atienda de forma general al gasto personal y familiar de los contribuyentes no impide a quien tenga potestad tributaria ejercerla previendo la deducibilidad de determinados gastos relacionados con la educación.

⁹³ Por el contrario, los diferentes gastos de las “unidades familiares” que han sido tenidos en cuenta por el legislador, en atención a los descendientes se incluyeron desde 1999 de forma indiferenciada en lo que la ley denomina el “mínimo personal y familiar” (Dirección General de Tributos, 19-7-1999), que cuantificaba a forfait las necesidades vitales del contribuyente y su familia (artículos 41 a 43 del RDL 3/2004, de 5 de marzo) para que el impuesto grave no la renta efectiva de cada contribuyente individualizado sino su “renta disponible” -siguiendo la terminología del anterior texto legal- que de otro lado se declaraba como objeto del impuesto. Por ello, para calcular la base imponible del impuesto se restan unas cantidades fijadas en la Ley de modo estandarizado que no responden a los gastos reales del contribuyente y su familia. La Comisión para la Reforma del IRPF tomó en cuenta, para calcular el mínimo personal y familiar, la media de los valores tanto de gastos como de ingresos de la encuesta de presupuestos familiares.

⁹⁴ Así se reconoce en el Informe cit, pág. 50.

Utilización del bono escolar

Por lo que se refiere al bono escolar:

- A) En **España**, ha existido experiencia de bono escolar en Navarra (donde las becas se conceden al estudiante con independencia del carácter público o privado del centro en el que vayan a cursar sus estudios) si bien por poco tiempo y actualmente se aplica en la ciudad de Valencia. La cuantía máxima mensual es de 87,15 euros por alumno para la escolarización preescolar e infantil. Tanto el menor como los padres o tutores legales, deberán estar empadronados en el municipio de Valencia en el momento de formalizar la solicitud. Las personas beneficiarias deben estar al corriente de sus obligaciones tributarias con el Ayuntamiento de Valencia. La escuela infantil o centro en el que esté escolarizado el menor, deberá estar ubicado en el término municipal de Valencia e inscrito en el Registro Municipal de Escuelas Infantiles. Aquellas personas beneficiarias del cheque escolar que, por causa justificada, hubiesen elegido una escuela infantil o centro distinto del señalado en su petición, deberán solicitar el cambio por escrito antes del día quince de septiembre, aportando documento acreditativo de plaza de la nueva escuela infantil o centro. Se prevé que en aquellos casos en los que se haya procedido a cambio de centro, el importe del cheque escolar será idéntico, si el precio de la nueva escuela o centro fuera igual o superior al cheque inicial, o bien, el correspondiente al precio de la nueva escuela o centro, si éste fuera inferior al percibido en el cheque inicial.

Los bonos se han demostrado eficaces para elevar el nivel de calidad e incentivar la diversidad, la responsabilidad y la autonomía individual. Sin embargo, las autoridades públicas deben arbitrar un sistema que evite fraudes en el uso del bono, con las medidas adecuadas de control para evitar la picaresca que en algún caso se ha dado, de venta o endoso de bonos o no aplicación de los mismos, al no llegar a formalizarse la matrícula definitiva o al abandonar los estudios.

VII. EL GASTO DE LA FINANCIACIÓN INDIVIDUALIZADA DE LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA ES ASUMIBLE

Sistema de financiación de la universidad pública en Madrid.

La Comunidad de Madrid ha suscrito con las universidades públicas de la región el Plan de Financiación de la Comunidad de Madrid para el período 2006-2010, y que incluye el Nuevo Modelo de Financiación de las universidades Públicas de la Comunidad de Madrid, del siguiente tenor.

Las partes firmantes del presente Plan acuerdan, asimismo, las cuantías correspondientes a las asignaciones nominativas de gastos corrientes para el año 2006, que constituyen el denominado punto de partida del Plan.

Para los años 2007 al 2010, las cantidades establecidas en el punto de partida serán incrementadas de acuerdo con los criterios que establezcan al efecto las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid.

Sin perjuicio de lo dicho en el apartado anterior, el objetivo de la Comunidad de Madrid, en lo referente a la aportación de fondos para la financiación pública universitaria, se cifra en un crecimiento anual por encima del incremento de precios previsto por el Gobierno en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio siguiente del 2,5% del total de las asignaciones nominativas transferidas a las universidades Públicas, siempre que las disponibilidades presupuestarias lo permitan y con exclusiva aplicación a los años segundo y siguientes del periodo de vigencia del Plan, y siempre que se realice la implantación del Nuevo Modelo a uno de enero de 2006.

Estos incrementos se aplicarán en primer lugar a igualar las diferencias de financiación que resulten de la aplicación del régimen transitorio.

El Gobierno regional ha incluido en la Ley de Presupuestos de 2008, en concepto de asignación nominativa para gastos corrientes de las universidades públicas, la cantidad de 960.900.338 de € de acuerdo con las consideraciones macroeconómicas y estratégicas que expresen las prioridades de la comunidad política y de la sociedad madrileñas, más una cantidad a determinar para I+D+i.

De esta forma, en 2008, las universidades públicas de Madrid recibirían 960.900.338 €, las privadas, nada.

Los precios públicos por estudios universitarios conducentes a títulos oficiales y servicios de naturaleza académica en las universidades Públicas de Madrid para el curso académico 2007/2008 se fijaron por medio del Decreto 85/2007, de 12 de julio, del Consejo de Gobierno, que aprobaba un incremento de los precios académicos del 3'4%, distinguiendo las enseñanzas correspondientes a planes de estudios estructurados en créditos o no. Así por ejemplo, la primera matrícula para enseñanzas estructuradas en créditos cuesta entre 15'48 y 9'91 euros por crédito, mientras que el precio de las enseñanzas de tercer ciclo oscila entre 50'58 y 29'08 euros por crédito. Para un alumno

matriculado en una licenciatura experimental (medicina, por ejemplo)⁹⁵ el coste medio de la matrícula por curso académico es en el curso 2007/2008 de 1.290 euros, mientras que para un alumno matriculado en una carrera con menor grado de experimentalidad (Derecho, por ejemplo)⁹⁶ es coste sería mucho menor, de unos 743'25 euros.

Los precios públicos por estudios universitarios en el curso 2007-08 crecieron un 3'4% respecto a los fijados para el curso anterior. Esta subida está entre los márgenes fijados por el Consejo de Coordinación Universitaria que constituye un límite importante a las decisiones de subidas de derechos de matrícula que pueden aprobar las Comunidades Autónomas.⁹⁷

Desde la perspectiva de los centros docentes, el gasto real presupuestado por alumno en las universidades Públicas madrileñas asciende a 7.486 euros en 2008.⁹⁸ La financiación media por alumno (correspondiente a gastos corrientes y de inversión) otorgada por la Comunidad de Madrid a las universidades Públicas es de 6.318 euros en 2008, lo que supone una financiación del 84'4% del presupuesto medio.

El ingreso total en el año 2005 por el concepto de precios públicos en las universidades Públicas madrileñas fue de 201.523 miles de euros por un total de 186.731 alumnos matriculados en el curso 2004-2005.

El montante de las matrículas en las universidades públicas aparece el siguiente cuadro:

Cuadro VII. 1 Montante total de matrícula en universidades públicas

INSTITUCIONES UNIVERSIDADES PÚBLICAS	ALUMNOS	Matrícula (miles de euros)
	202.040	247.216

Fuente: Consejería de Educación y elaboración propia

⁹⁵ Calculado en base a 500 créditos en seis años, con coste del crédito de máximo grado de experimentalidad. Los precios varían según el grado de experimentalidad. Los estudios con precios más caros son los clasificados con grado de experimentalidad 1 (licenciaturas en medicina, odontología y veterinaria, diplomaturas en enfermería, fisioterapia, nutrición humana y dietética y podología). Los más baratos son los clasificados con grado 6 (licenciaturas en administración y dirección de empresas, antropología social y cultural, ciencias políticas y de la administración, filologías, etc.)

⁹⁶ Calculado en base a 300 créditos en cuatro años, con coste del crédito de menor grado de experimentalidad.

⁹⁷ El Acuerdo de 4 de junio de 2007, del Consejo de Coordinación Universitaria fija los límites de precios por estudios conducentes a la obtención de títulos universitarios oficiales para el curso 2007-2008. En los últimos años los incrementos aplicado por la Comunidad de Madrid han oscilado entre un 2,3% (1998-1999) y un 5,1% (1995-1996), siendo el incremento más significativo el aplicado en el curso 2001-2002 del 6%. Este curso 2007-2008, la Comunidad de Madrid ha fijado un incremento del 3'4%.

⁹⁸ En el año 2000, el presupuesto medio era de 5.258,7, en 2001: 5.796,6; en el año 2002: 5.975,3, en el 2003: 6.764,7 y en el 2004: 7.055,3 euros. Respecto al presupuesto de cinco años antes hay una subida de 2.450,1 euros, lo que equivale a un aumento acumulado del 46,6%.

El montante de las matrículas en las universidades privadas aparece en el siguiente cuadro:

Cuadro VII. 2 Montante total de matrícula en universidades privadas

INSTITUCIONES UNIVERSIDADES PRIVADAS	ALUMNOS	Matrícula (miles de euros)
	37.137	222.822

Fuente: Consejería de Educación y elaboración propia

En las universidades públicas el alumno sólo paga los precios públicos antes mencionados, mientras que en las privadas ha de sufragar la matrícula completa, además de estar aportando una parte, vía impuestos para el sostenimiento de la universidad pública. Por otro lado, el gasto por alumno en la Comunidad de Madrid es inferior en las universidades privadas frente al de las públicas.

Cuadro VII.3 Gasto por alumno en universidades públicas y privadas

CURSO 2007-2008 C.M. GASTO POR ALUMNO (EUROS)	PÚBLICAS	PRIVADAS
	7.486	6.000

Fuente: Consejería de Educación y elaboración propia

Corrección de las ineficiencias en el sistema de financiación.

Para solucionar dichos problemas, se debe ir en la siguiente dirección:

- Dar mayor peso a las matrículas en el sistema de financiación
- Dar un mayor peso a la financiación privada
 - Patentes, servicios, proyectos acordados con empresas privadas
 - Donaciones de antiguos alumnos
- Ayuda pública:
 - Gastos de docencia
 - Investigación: especialmente abierta a la privada

Coste fiscal de las propuestas.

Las propuestas se basan en dos principios:

- Igualdad ante la ley
- Mejora de la eficiencia

Existen distintas medidas compatibles entre sí e incluso con el aumento de financiación que demandan las universidades públicas. Deben, no obstante, tenerse en cuenta las experiencias habidas para aprender de los errores ajenos. Se aplicará de la siguiente forma:

- **Deducción sobre la cuota.** Se aplicará en los estudios de grado.

Dentro de las prerrogativas que la Comunidad de Madrid tiene en el establecimiento de deducciones en el tramo autonómico, proponemos el establecimiento de una deducción del 20% sobre el montante de la matrícula estudios universitarios de grado (la autonomía asume la deducción sobre el total gastado, al ser una competencia transferida).

Lo bueno de este sistema se basa en que, por un lado, mantiene la progresividad del impuesto, al tratarse de una deducción sobre la cuota en lugar de una reducción sobre la base; y, en segundo lugar, permite a las personas que optan por estudiar en un centro privado recuperar ese doble gasto en estudios vía matrícula (centro privado) y vía impuestos (centro público en el que no consume plaza), al deducirse una mayor cantidad en términos absolutos.

Teniendo en cuenta el montante total de la matrícula de los estudios universitarios de grado, el gasto fiscal que supondría alcanzaría una cifra de 94 millones de euros, lo que supone un 8'69% del gasto educativo universitario y apenas un 2% del gasto de la Comunidad de Madrid en educación, por lo que no resultaría un gran quebranto para el presupuesto de la Comunidad de Madrid, ya que sólo significa un 0,49% del montante global presupuestario de la Comunidad de Madrid para 2008.⁹⁹

Cuadro VII. 4 Gasto fiscal resultante de la deducción en la cuota del IRPF del 20% del montante de la matrícula

CURSO 2004-2005		Matrícula	(miles	de	Coste 20%	Deducción
INSTITUCIONES	ALUMNOS	euros)			(miles de euros)	
UNIVERSIDADES PÚBLICAS	202.040	247.216			49.443'2	
UNIVERSIDADES PRIVADAS	37.137	222.822			44.564'4	
TOTAL	239.177	470.038			94.007'6	

Fuente: Dir. General de universidades de la Comunidad de Madrid y elaboración propia

- **Bono.** Se aplicará en los estudios de postgrado

Se pagaría un bono de hasta 2.000 euros, de manera que completase el desembolso a realizar al matricularse en un máster oficial.

Dado que consideramos clave el inventivo a la inversión en educación, un tramo donde hay que incidir especialmente es en el de los estudios de postgrado.

Con la aplicación del nuevo espacio europeo de educación cobra gran importancia este tramo educativo. Las universidades van a ofrecer un tipo nuevo de máster, más académicos, con objeto de que los estudiantes completen su formación.

Por tanto, debemos lograr que un número importante de alumnos continúen su especialización cursando tanto los tradicionales programas máster (MBA, Finanzas) como los novedosos programas académicos de postgrado en las universidades.

⁹⁹ Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid 2008: 18.985.000.000 euros.

El apoyo, para ello, debe ser directo y claro, articulándolo a través de un bono o cheque por un importe de hasta 2.000 euros (coste aproximado de los másteres oficiales). De esta forma, el estudiante interesado, que reúna los requisitos de formación necesarios estipulados, podrá acceder a dicha financiación, bien sea para cursar un máster tradicional o los nuevos programas académicos. Por supuesto, para acceder al citado cheque, es indiferente la titularidad de la institución que oferte el programa máster.

El montante de dicha medida es similar a la anterior, representando sólo un 1'26% del presupuesto de la Comunidad de Madrid para 2008 (en el caso considerado extremo, en el que proseguirían los estudios de postgrado el 50% de los alumnos; si fuese la totalidad, el coste sería del 2'52% del presupuesto de la Comunidad de Madrid).

Cuadro VII. 5 Montante del bono de postgrado según el porcentaje de alumnos (del total actual) que cursen estudios de postgrado

Coste del bono para realización de Máster 2.000 EUR/ALUMNO: cuatro escenarios	
NÚMERO DE ALUMNOS	239.177
CURSAN EL POSTGRADO UN 10% ALUMNOS	47.835.400 €
CURSAN EL POSTGRADO UN 30% ALUMNOS	143.506.200 €
CURSAN EL POSTGRADO UN 50% ALUMNOS	239.177.000 €
CURSAN EL POSTGRADO UN 100% ALUMNOS	478.354.000 €

Fuente: Consejería de Educación y elaboración propia

- **Becas de estudios universitarios:** La Comunidad de Madrid debe perseverar en la igualdad de acceso de estudiantes en la universidades públicas y privadas concedidas por la Comunidad de Madrid.
- **Cuenta ahorro universitaria:** se podrán abrir cuentas de ahorro, con tratamiento fiscal similar a los planes de pensiones, desde el nacimiento del hijo para su aplicación en exclusiva a los estudios universitarios de grado, postgrado o máster.
- **Becas por excelencia:** se otorgará por el montante global del programa en el que esté matriculado el alumno. Su concesión tendrá como base únicamente los méritos académicos. No se discriminará entre que se estudie en centros públicos o privados, nacionales o internacionales.
- **Préstamos:** dentro de la iniciativa de las entidades financieras, que ya llevan a cabo, hay que intentar reforzar el acceso a financiación privada y crediticia por parte de los alumnos, mediante préstamos con períodos de carencia de principal y/o intereses.
- **Investigación:** se dará la oportunidad a las universidades privadas de acogerse al convenio de financiación para la investigación que las públicas han firmado con la Comunidad de Madrid

Cálculos indicativos: un gasto asumible que se transforma en inversión de futuro.

Los cálculos realizados se aproximan de forma fidedigna al montante que supondría la asunción de las medidas propuestas.

Para ello, se ha manejado, tal y como se ha detallado en cada momento, la información estadística en materia de universidades de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid.

El número de alumnos de las universidades públicas y privadas, el montante ingresado por cada matrícula y el gasto total de cada universidad, han sido las piezas necesarias para poder calcular de forma seria y rigurosa el montante de gasto que conllevaría el establecimiento de las soluciones propuestas.

Al analizar los cálculos obtenidos, hemos podido observar cómo es necesario incentivar la competencia de las universidades públicas para que se acerquen a niveles más eficientes de gasto por alumno, competencia que tras la adopción de las propuestas narradas se vería incrementada.

También hemos comprobado cómo el porcentaje de gasto sobre el techo presupuestario de la Comunidad de Madrid es mínimo teniendo en cuenta los valores en los que se mueve.

Por otro lado, la disminución paulatina en el número de las siguientes generaciones (como consecuencia de una menor tasa de natalidad) unido al mantenimiento de unos niveles similares en el presupuesto, nos permiten concluir que no hay riesgo de un incremento excesivo e inasumible de gasto público.

Es más, dichas medidas, al incrementar el grado de experimentalidad y formación de la población, contribuirán en breve espacio de tiempo a una mayor aportación al crecimiento regional de la economía. Por tanto, el montante de dichas propuestas ha de ser considerado, en la práctica, como una inversión más que como un gasto.

-----0-----

BIBLIOGRAFÍA SOBRE EL BONO ESCOLAR

ACEPRENSA (2005): "Los estudiantes de la OCDE pasan al menos 12 años en las aulas". *Aceprensa*, 28 Septiembre 2005.

<http://www.aceprensa.com/articulos/seccion/4/?searchtext=OCDE%20estudiantes%20en%20aulas>

Aedo, Cristián y Sapelli, Claudio (2001): "El sistema de *vouchers* en educación. Una revisión de la teoría y evidencia empírica para Chile", *Estudios Públicos* núm. 82. Santiago de Chile, 2001, págs. 35 a 81.

Aréchaga, Ignacio (2004): "El gasto privado rescata la Universidad". *Magisterio*, 2004.

http://www.magisnet.com/articulos.asp?idarticulo=1147&n_edicion=11614

Aud, Susan (2007): "Education by the Numbers: The Fiscal Effect of School Choice Programs, 1990-2006". *School Choice Issues in Depth*. Milton & Rose D. Friedman Foundation, Indianápolis, 2007.

Barea, José (2004): "Equidad y eficiencia en la financiación pública de las universidades" en el *Encuentro sobre Políticas de financiación en las universidades públicas*. Cursos de verano de la Universidad Complutense de Madrid, San Lorenzo de El Escorial, 2004.

http://www.mec.es/univ/html/informes/congresos/2004_BAREA.pdf

Barker, Ernest (1946): *Los servicios públicos en Europa*. Suñer, Barcelona, 1946.

B.C.M. (2006, Nº 172): "Decreto 60/2006, de 20 de julio, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se fijan los precios públicos por estudios universitarios conducentes a títulos oficiales y servicios de naturaleza académica en las Universidades Públicas de Madrid para el curso académico 2006/2007", *Boletín de la Comunidad de Madrid* Nº 172, de 21 de julio de 2006.

B.C.M. (2007, Nº 309): "LEY 5/2007, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2008", *Boletín de la Comunidad de Madrid* Nº 309, de 28 de diciembre de 2007.

B.O.E. (1981, Nº 47): "Sentencia 13 de febrero de 1981, del Pleno del Tribunal Constitucional por el que se modifican determinados artículos del estatuto de centros escolares, aprobado por Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio", *Boletín Oficial del Estado* Nº 47, de 24 de Febrero 1981.

B.O.E. (1989, Nº 11): "Sentencia TC 185/1995, de 14 de diciembre", *Boletín Oficial del Estado* Nº 11, de 12 de enero de 1989.

B.O.E. (1996, Nº 194): "Sentencia numero 131/1996, de 11 de julio, del Tribunal Constitucional", *Boletín Oficial del Estado* Nº 194, de 12 de agosto de 1996.

B.O.E. (1998, Nº 167): “LEY 25/1998, de 13 de julio, de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público”, *Boletín Oficial del Estado* Nº 167, de 14 julio de 1998.

B.O.E. (2001, Nº 307): “LEY ORGÁNICA 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades”, *Boletín Oficial del Estado* Nº 307, de 24 de diciembre de 2001.

B.O.E. (2006, Nº 285): “LEY 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio”, *Boletín Oficial del Estado* Nº 285, de 29 de noviembre de 2006.

B.O.E. (2007, Nº 143): “RESOLUCIÓN de 12 de junio de 2007, de la Secretaría General del Consejo de Coordinación Universitaria, por la que se publica el acuerdo de 4 de junio de 2007, de la Conferencia General de Política Universitaria, por el que se fijan los límites de precios públicos por estudios conducentes a la obtención de títulos universitarios oficiales para el curso 2007-2008”, *Boletín Oficial del Estado* Nº 143, de 15 junio de 2007.

Bricall, Josep M. (2000): *Informe Universidad 2000*, Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE). Madrid, 2000.

Comisión de las Comunidades Europeas (2003): *Informe Educación y formación 2010*. Bruselas, 2003.

Comisión de las Comunidades Europeas (2007): Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de septiembre de 2007 contra República Federal de Alemania. Asunto C-318/05, *Recopilación de Jurisprudencia*.

Constitución Española de 1978 (1978). Editora Nacional, Madrid, 1978.

Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid (2005): *Estudio del proceso de ingreso y matriculación de las universidades de la Comunidad de Madrid, 2004-2005*. Comunidad de Madrid, Consejería de Educación, Madrid, 2005.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (1982): Comisión de Educación y Ciencia del Congreso de los Diputados en la sesión del 3 de febrero de 1982, *Diario de Sesiones* Nº 58. Madrid, 1982, p. 2841.

Docampo, Domingo (2002): *La Declaración de Bolonia y la Financiación de las universidades*, Seminario del Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra. Pamplona, mayo de 2002.

Einaudi, Luigi (1955): *Principios de la Hacienda Pública*. Madrid, Aguilar, 1955, pág. 7.

European Business Schools Rankings (2007): “Top European Business Schools 2007”, *Financial Times*, 3 de diciembre de 2007.

Fernández Alfaro, Susana y Fernández López, Sara (2006): “El impuesto al titulado como fuente de financiación de la educación superior: el caso de Uruguay”, *XV Jornadas de la Asociación de la Economía de la Educación*, Granada, 2006.

Fernández, Alfred y Nordmann, Jean-Daniel (2002): *El estado de las libertades educativas en el mundo*. OIDEI / Santillana, Madrid, 2002.

Foster, Greg (2007): “Monopoly vs. Markets: The Empirical Evidence on Private Schools and School Choice”. *School Choice Issues in Depth*. Milton & Rose D. Friedman Foundation, Indianápolis, 2007.

Forsthoff, Ernst (1958): *Tratado de Derecho Administrativo*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.

Foster, Greg (2007): “Monopoly vs. Markets: The Empirical Evidence on Private Schools and School Choice”. *School Choice Issues in Depth*. Milton & Rose D. Friedman Foundation, Indianápolis, 2007.

Friedman, Milton (1966): *Capitalismo y libertad*. Rialp, Madrid, 1966.

García-Ovies Sarandeses, Isabel (2005): “El régimen jurídico de los precios públicos universitarios por servicios académicos” en *Estudios de Derecho Financiero y Tributario en Homenaje al Profesor Calvo Ortega*, Vol. II. Lex Nova, Valladolid, 2005, pág. 2610 y ss.

Garrido Falla, Fernando (2002): *Tratado de Derecho Administrativo. Parte general*. Tecnos, Madrid, 2002.

Gray, John (1989): *Limited Government: A Positive Agenda*. The Institute of Economic Affairs, Londres, 1989, pág. 52 y ss.

Hoxby, Caroline M. (2004): “Achievement in charter schools and regular public schools in the United States: understanding the differences”. Harvard University and National Bureau of Economic Research (NBER), Cambridge, 2004.
<http://post.economics.harvard.edu/faculty/hoxby/papers.html>.

Lasarte Álvarez, Javier (2002): *Informe sobre la reforma del sistema de financiación autonómica*. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid, 2002.

Lincoln, I. y Walker, A. (1993): “Increasing Investment in Higher Education: the Role of a Graduate Tax”, *Education Economics* 1 (3). Londres, 1993, págs. 211-226.

López Medel, J. (1981): *¿A dónde va la educación?* Fragua, Zaragoza, 1981.

Lozano Barrueco, Adolfo (2001): *La financiación de las universidades*, Universidad Politécnica de Valencia. Valencia, 2001.
<http://alteritat.net/eupv/financia.htm>

Martín Fernández, Javier (2005): "Tasas y precios públicos estatales a la luz de la nueva Ley General Tributaria", *Estudios de derecho financiero y tributario en homenaje al profesor Calvo Ortega Vol. I*. Lex Nova, Valladolid, 2005, págs. 376 y ss.

Más-Colell, Andrés (2005): *Soluciones a la financiación universitaria*. Madrid Noticia, 4.07.2005.
<http://www.madrimasd.org/informacionIDI/noticias/noticia.asp?id=21447>

McDaniel, O.C. (1997) : *Les établissements d'enseignement supérieur peuvent-ils se passer de l'intervention de l'État?* OCDE, París, 1997.

Montserrat Garrocho, Jordi; Mora, José-Ginés y San Segundo Gómez Cadiñanos, M^a Jesús (1997): "Financiación y Gestión de las Universidades", *Los objetivos de la Universidad ante el nuevo siglo*. Universidad de Salamanca, 17 y 18 de noviembre de 1997.

Muñoz del Castillo, José Luis (1995): "Reflexiones sobre las tasas académicas y los precios públicos universitarios", *Revista de Información Fiscal* N^o 8, 1995, pág. 28.

Nordmann, Jean-Daniel (s/a): "Seis preguntas sobre la libertad de enseñanza". OIDEL, Ginebra, (sin fecha).

Norquist, John O. (2002): "Vouchers Aren't Just for Religious Schools", *Wall Street Journal*, 20 de febrero de 2002.

OCDE (1998): *Education at a Glance, 1998*. OECD INDICATORS 1998, Centre for Educational Research and Innovation, París, 1998.

OCDE (2003): *Education at a Glance, 2003*. OECD INDICATORS 2003, Centre for Educational Research and Innovation, París, 2003.

OCDE (2005): *Education at a Glance 2005*. OECD INDICATORS 2005, Centre for Educational Research and Innovation, París, 2005.

OCDE (2006): *Informe PISA*. Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos, París, 2006.

Oddone, G. y Perera, M. (2004): *Educación superior en Uruguay: Descripción y financiamiento*. IESALC / UNESCO, agosto 2004, págs.: 32-54.

Parejo Gámir, José Alberto (2005): *La Universidad San Pablo-CEU ante el Espacio Europeo de Enseñanza Superior*. Discurso de apertura del Curso 2005-2006, Universidad San Pablo-CEU, Madrid, 20 de septiembre de 2005.

- Poveda, Vicente (2004): "Alemania mantiene su "no" a las tasas académicas". ACEPRENSA, 28.01.04.
- Ribó, Esther (2004): "La calidad y financiación en la Universidad a debate", *Aprendemas.com*, 27 de febrero de 2004.
- Rojas, Mauricio (2008): *Reinventar el Estado de Bienestar. La experiencia de Suecia*. Gota a Gota, Madrid, 2008, pág. 70.
- Salisbury, David (2005): "Saving Money and Improving Education. How School Choice can help States Reduce Education Costs", *Policy Analysis*, nº 551, 4 de octubre, 2005.
- Salisbury, David y Tooley, James (2004): *What America Can Learn from School Choice in Other Countries?* Washington, 2005.
- Salisbury, David (2004): "What does a Voucher buy? The cost of Private Schools in Six Cities", *Educational Freedom in Urban America*. Cato Institute, Washington, 2004, págs. 205 a 245.
- Salisbury, David y Tooley, James (2005): "School Choice in Sweden: Is There Danger of a Counterrevolution?" en *What America Can Learn from School Choice in other Countries*. CATO Institute, Washington, 2005, págs. 29 y 30.
- San Segundo Gómez de Cadiñanos, María Jesús (1999): "Financiación de la enseñanza universitaria: el papel de los precios a la luz de la experiencia internacional reciente", *Revista de Educación* Nº 318. Madrid, 1999, págs. 71-87.
- Sapelli, Claudio (2002): "The Performance of Private and Public Schools in the Chilean Voucher System", *Cuadernos de Economía* Nº 118. Santiago de Chile, 2002, pags. 423-454.
- Schwartz, Pedro (2004): "Enseñanza al modo soviético", diario *La Vanguardia*. Barcelona, 10 de marzo de 2004.
- Seville, Adrian y Tooley, James (1997): *The Debate on Higher Education. Challenging the Assumptions*. Institute of Economic Affairs (IEA), London, 1997.
- Shanghai Jiao Tong University (2007): *Academic Ranking of World Universities*. Institute of Higher Education, Shanghai, 2007.
<http://ed.sjtu.edu.cn/rank/2007/ranking2007.htm>.
- Stuart Mill, John (1859): *Sobre la libertad*, Alianza Editorial, Madrid, 1970.
- Tenjo, J. y Ribero, R. (1997): *Evaluación del programa de becas PACES, Informe final*. Universidad de los Andes, Ministerio de Educación, Bogotá, 1997.

The Economist (2007): "The great experiment. Bringing accountability and competition to New Cork City's struggling schools", *The Economist*. Londres, 8 de noviembre de 2007, págs.: 55-57.

Thomson, Alice (2003): "Grammar schools – Howard's big idea?", *The Daily Telegraph*. Londres, 5.12.2003
<http://www.telegraph.co.uk/opinion/main.jhtml?xml=/opinion/2003/12/05/do0502.xml>

Villar Ezcurra, J.L. (1979): "El derecho a la educación como servicio público", *Revista de Administración Pública (RAP)* N° 88, 1979, págs. 155-208.

Villar Ezcurra, M.; Gorospe Oviedo, J.I. (2002): "El sistema de financiación autonómica", *Estudios del sistema de financiación autonómica*. EDERSA-IEF, Madrid, 2002, pág. 57.

Villar Palasí, J.L. y Suñé Llinas, E. (1983): "Comentario al art. 9 C.E.", *Comentario colectivo a la Constitución*. EDERSA, Madrid, 1983) Vol. I.

Walberg, Herbert J. (2007): *School Choice, the findings*. Cato Institute, Washington, 2007, págs. 56-60.