

La caracterización económica de la enseñanza superior: Una revisión

JOSE MARIA ESPI MARTINEZ

Doctor en Ciencias Económicas.
Profesor de Hacienda Pública y
Derecho Fiscal de la Universidad
Autónoma de Madrid

I. INTRODUCCION

Este trabajo (*) contempla la clarificación de algunos elementos contenidos en la caracterización económica de la enseñanza superior, menos tratados hasta el momento en la literatura específica, con el fin de subrayar su relevancia para la formulación de políticas adecuadas en términos de asignación eficaz de recursos y distribución equitativa, especialmente en el ámbito de su financiación.

Este análisis se estructura en cinco partes. En la primera se sitúa el tratamiento científico de análisis económico de la enseñanza superior en el marco de la Economía de la Educación, mostrando el panorama de interpretaciones de su valor económico. En la segunda se pone de manifiesto la singularidad de la enseñanza superior como bien económico a través de la identificación y discusión de sus rasgos básicos. En las dos siguientes se examinarán los factores determinantes de su demanda, en su doble dimensión privada y pública y sus posibles implicaciones para la definición del mecanismo de su provisión y financiación. El trabajo finaliza con una síntesis de los distintos aspectos contemplados y una serie de conclusiones que subrayan y clarifican la relevancia de algunos elementos incorporados en la definición económica de la enseñanza superior y en los factores determinantes de su demanda, para la formulación de criterios adecuados en términos de eficacia y de equidad en la distribución del coste de la provisión de este bien económico.

(*) El presente trabajo se basa en algunas partes en mi tesis doctoral, que con el título «Deuda pública y equidad intergeneracional en la financiación de la enseñanza superior» se presentó en la Universidad Autónoma de Madrid (mayo de 1981) y obtuvo la calificación de «Sobresaliente *cum laude*».

II. EL ANALISIS ECONOMICO DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR Y LA ECONOMIA DE LA EDUCACION

La enseñanza superior es una parte de las actividades o funciones de la educación general. La educación se define como «el proceso de formación y desarrollo de conocimientos, habilidades, pensamientos, carácter, etc., especialmente mediante la escolarización formal» (1).

Las actividades educativas, entendidas en su sentido amplio, pueden ser producidas y distribuidas a través de mecanismos e instituciones de naturaleza diversa dentro de la sociedad contemporánea. Sin embargo, se reconoce habitualmente el papel sustantivo desempeñado en su provisión por los centros de enseñanza. Por eso nuestro trabajo se refiere estrictamente a la educación formal facilitada directa, regular y deliberadamente a través de las instituciones o centros de enseñanza públicos o privados, autorizados para impartirla en su nivel superior (universitario o equivalente).

El análisis económico de la educación, en general, constituye una rama relativamente nueva dentro del campo investigador de la Teoría Económica, que recibe la denominación de «Economía de la Educación». En realidad, «los economistas han estado siempre escribiendo sobre la educación desde que la Economía llegó a ser una disciplina científica con entidad propia» (2). Sin embargo, ese reconocimiento tradicional de la faceta económica de la educación no se conoce que cristalizara, salvo alguna excepción (3), en la elaboración de un sistema conceptual y analítico basado en la aplicación de los criterios e instrumentos propios de la Ciencia Económica. Hay que esperar hasta finales de la década de los años cincuenta del presente siglo, cuando la «revolución del capital humano» incorpora un enfoque nuevo y riguroso para describir y explicar, desde las exigencias científicas de la Teoría Económica, el

(1) COHN, E.: *The Economics of Education*, pág. 2. Ballinger Publishing Company, Cambridge, Mass., USA 1975, recogiendo la definición dada en el *Webster's New World Dictionary* (College Edition).

(2) BLAUG, M.: *Economics of Education. A selected annotated Bibliography*. Third Edition. Pergamon Press, Oxford, England, 1978, pág. 18.

(3) BECKER, G. S., en el Prólogo de *Human Resources* (Fiftieth Anniversary Colloquium VI, National Bureau of Economic Research, New York, 1972), página XV, considera como única excepción dentro de ese panorama previo a los años cincuenta del presente siglo el importante trabajo de M. FRIEDMAN y S. KUZNETS: «Income from Independent Professional Practice», *NBER*, 1945.

fenómeno educativo, e inferir las consecuencias lógicas en el desarrollo de las distintas cuestiones que ocupan el quehacer investigador del economista.

A partir de ese momento parece desencadenarse un interés espectacular del economista por el estudio de la educación, al menos si lo consideramos por el volumen de literatura que se produce sobre el tema (4).

Razones de índole diversa explican y alimentan esta dedicación contemporánea. El creciente volumen de recursos que la actividad educativa absorbe en cualquier sociedad moderna, el avance en el conocimiento de las relaciones existentes entre la economía y la educación —al menos en determinadas áreas—, la creciente toma de conciencia por parte de los ciudadanos y de los gobernantes de la dimensión económica y social de la educación y de su capacidad de influencia en el progreso general del individuo y de la sociedad, el recrudecimiento de la tradicional controversia sobre el papel del sector público en su provisión, y la posibilidad de comprender e interpretar mejor ciertos fenómenos económicos a través del esquema analítico que proporciona la perspectiva económica de la educación, son factores, entre otros, que justifican ese auge creciente y, en cierto modo, espectacular del tratamiento económico de la educación.

La economía de la educación constituye, pues, un campo de estudio con un desarrollo tan rápido como diversificado y llega a ejercer una influencia notable, tanto en el avance del quehacer científico del economista como en el ejercicio de la política económica. Pocas cuestiones procedentes de la teoría económica habrán sido tan rápidamente asumidas por los responsables de la política económica como la importancia de la educación como inversión humana (5).

(4) BLAUG, M.: «The Empirical Status of Human Capital Theory: A Slightly Jaudiced Survey», en *Journal of Economic Literature*, September 1976, Volume XIV, Number 3, pág. 827; BOWMAN, M. J.: «The Human Investment Revolution in Economic Thought», en *Sociology of Education*, vol. 39 (1966), págs. 113-138. Reproducido en *Economics of Education*, 1 (edited by M. Blaug, Penguin Modern Economics, 1968), págs. 101-134. Traducido como *Economía de la educación, textos recogidos*. Introducción y selección por M. Blaug, Editorial Tecnos, Madrid, 1972, págs. 92-122.

(5) OCDE: «Politiques de croissance économique et d'investissement dans l'enseignement». Conférence de Washington, 16-20 Octobre 1961. En particular las intervenciones recogidas de Dean Rusk, Secretario de Estado de los Estados Unidos, y de Walter W. Heller, presidente del Consejo de Asesores Eco-

Por eso no resulta fácil acotar su problemática específica. Sus preocupaciones tradicionales se enriquecen constantemente con nuevas cuestiones, que amplían y transforman su horizonte de investigación. Como dice Blaug (6), los temas de costes y financiación de los puestos escolares han constituido habitualmente objeto de su quehacer científico, pero la economía de la educación se ocupa también de más cosas.

«Trata fundamentalmente del impacto de la educación sobre fenómenos tales como la estructura por empleos de la fuerza de trabajo, los mecanismos de selección y promoción aplicados por los empresarios, la emigración interregional de mano de obra dentro de un país y entre diferentes países, la estructura de actuación del comercio internacional, la distribución de la renta personal, la propensión al ahorro dentro de la renta corriente y, al nivel más general, las perspectivas de crecimiento económico. En la mayoría de los casos, su principal propósito es la descripción y la explicación. Sin embargo, en ocasiones pretende también la recomendación y la prescripción» (7).

En esas condiciones, no parece sencillo ofrecer una definición estricta de su contenido, aunque no faltan formulaciones al respecto (8). Por ese motivo, seguimos al profesor Blaug cuando subraya a estos efectos:

«Las definiciones de nuevas disciplinas se quedan obsoletas tan pronto como se escriben. Economía es lo que los economistas hacen y no voy aquí a realizar ningún intento de definir la economía de la educación como un campo de investigación separado. Es fácil observar que en muchos aspectos se infiltra imperceptiblemente en la economía laboral, en la economía del sector público, en la economía del bienestar, en la teoría del crecimiento y en la economía del desarrollo, imponiéndose por propio derecho sólo en la ocasión en que la educación aparece, bajo cualquier forma, como una variable

nómicos del Presidente de los Estados Unidos (págs. 19-22 y 33-40 de la citada publicación). Una apreciación actualizada de dicho fenómeno la ofrece ALICE M. RIVLIN: «Income Distribution—Can Economics help?», en *The American Economic Review* (Papers and proceedings of the Eighty-seventh Annual Meeting of the A.E.A., May 1975), Volume LXV, Número 2, págs. 1-15.

(6) BLAUG, M.: *An Introduction to the Economics of Education*, Penguin Books, England, 1972, pág. XVI.

(7) BLAUG, M.: *An introduction...* (1972), pág. XVII.

(8) Véase, por ejemplo, la obra citada de E. COHN, pág. 2.

significativa en un razonamiento, por lo demás, propio del análisis económico habitual» (9).

Pero esto no impide la identificación de las cuestiones básicas que dominan actualmente en su panorama de investigación. Por el contrario, el conocimiento descriptivo, a nivel general, de su contenido sustantivo facilita una mejor presentación del objeto de nuestro estudio.

La economía de la educación se ocupa de cuestiones como ¿cuánto debería gastar un país en educación y cómo debería financiarse dicho gasto?; ¿la educación es principalmente «inversión» o consumo?, y si es inversión, ¿cuál es la cuantía de su rendimiento en comparación con otras formas de inversión en capital humano y en capital físico?; y si es consumo, ¿cuáles son los determinantes de la demanda individual de más y mejor educación?; ¿cuál es la combinación óptima de los *inputs* empleados en la educación como sistema productivo?; ¿cuál es la estructura óptima de la «pirámide educativa», es decir, los diferentes niveles y grados del sistema educativo?; ¿cuál es la combinación óptima entre la educación formal impartida por centros de enseñanza y la educación informal impartida fuera de los mismos, esto es, aprendizaje en el trabajo y educación de adultos?; ¿cuál es la contribución que aporta la educación al desarrollo global de los recursos humanos y hasta qué punto se puede acelerar el crecimiento económico, sobre todo en los países con bajo nivel de renta, a través del control de la expansión de la educación mediante su planificación organizada? (10).

El estudio de una problemática tan amplia puede reconducirse, de acuerdo con Blaug (11), a la consideración de dos tipos de cuestiones básicas: el análisis del valor económico de la educación y el estudio de los aspectos económicos del sistema educativo como «industria» productora.

El primero se fundamenta en el empleo de recursos escasos para la obtención de la educación, realizado tanto a nivel individual como colectivo. Esta aplicación implica la atribución de un valor económico —además de los de otra naturaleza (político, sociológico, cul-

(9) BLAUG, M.: *An Introduction...*, pág. XVII.

(10) BLAUG, M., en la obra citada *Economics of Education*, 1, Penguin Modern Economics, versión castellana de Editorial Tecnos (1972), pág. 9.

(11) BLAUG, M., en *Economic of Education*, 1, pág. 10.

tural)— al *output* de educación que se provee y que justifica, a su respectivo nivel, los recursos dedicados para su logro.

La determinación de este valor económico supone el análisis de los efectos económicos que puedan atribuirse a la educación, desde distintos enfoques, y la identificación y estimación de sus costes y beneficios a nivel agregado y a nivel individual, así como la consideración de los mecanismos precisos para la distribución de sus cargas financieras. Este enfoque contempla asimismo el tratamiento del coste y oportunidad de los recursos, monetarios y reales, empleados por el individuo y por la sociedad en la educación y proporciona elementos para la formulación de criterios en la toma de decisiones en materia del gasto público, con el fin de optimizar la asignación de recursos en educación, dentro del ámbito de la política económica de la educación.

El otro tipo de cuestiones básicas está formado por el análisis de los aspectos económicos del sistema educativo. Se ocupa fundamentalmente de la determinación y cálculo de la eficiencia interna del sistema educativo, es decir, de los costes y rendimientos de las instituciones desde una perspectiva productiva. Como que la provisión de los servicios educativos supone la combinación de una serie de *inputs* a través de una técnica dada, cabe el recurso a la técnica de análisis de sistemas para valorar el funcionamiento de las instituciones operativas y estudiar las posibilidades de incrementar su eficiencia. Los costes y determinantes de los gastos en materia educativa y sus relaciones con el método implicado de cobertura de dichos costes son cuestiones también contempladas desde esta vertiente del análisis económico de la educación.

Algunos autores consideran que la educación superior no ha sido un tema muy trabajado dentro del esfuerzo investigador desarrollado durante las últimas décadas en el análisis económico de la educación. Sin embargo, el panorama parece haber experimentado un cambio sustantivo en los últimos años, a lo que no debe ser ajeno la explosión de su demanda y los problemas que se plantean en su financiación (12). Aún más, dentro de su propio campo de estu-

(12) Una de las contribuciones modernas más decisivas sobre este aspecto de la educación superior es el llamado «Informe Robbins» o «Informe del Comité, nombrado por el primer Ministro para el estudio de la enseñanza superior en el Reino Unido y presidido por lord Robbins (1961-1963)». Traducción española con dicho título en *Documentación Económica*, número 56, Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social, Madrid, 1966. Una revi-

dio, se aprecia también una modificación relevante: la incorporación de los aspectos distributivos, tradicionalmente relegados de su análisis económico.

«Han pasado bastantes cosas en la economía de la educación superior —o en sus profesionales— durante la última década. Un lector de la literatura de mediados de los años sesenta, habría sacado la impresión (justificada) de que el único acuerdo de los economistas en este terreno era la contribución de las actividades educativas al producto nacional cuantificado. Sus prescripciones de política parecían limitarse a los ajustes (incrementos) en la provisión de la educación para responder a las "tasas de rendimiento" alcanzables a través de este tipo particular de inversión social. En contraste, un observador de la Conferencia de Woods Hole, 16-19 de julio de 1972, sacaría la conclusión de que el interés contemporáneo estriba básicamente en la equidad o igualdad de la distribución de la educación entre los grupos sociales. El mismo mensaje puede leerse en el último número del *Journal of Political Economy* (1972); el contenido revela el nacimiento de un esencialmente nuevo campo de investigación a partir del que los anteriores términos casi han desaparecido» (13).

En ese contexto, nuestro trabajo se desarrolla en el ámbito analítico de la discusión del valor económico de la educación superior, poniendo de manifiesto algunas de sus implicaciones para la consideración de los aspectos distributivos.

Desde esa perspectiva conviene precisar que no se conoce formulación singular de la teoría del valor económico de la educación superior diferente de la teoría económica de la educación en general, sin distinción de niveles de cualificación. Las afirmaciones de A. Da-

sión actualizada del propio autor, que viene a subrayar la importancia del tema de la financiación de dicha enseñanza, se encuentra en su reciente obra *Higher Education Revisited*, The Mac Millan Press, London, 1980. En el mismo sentido, cabe señalar algunos de los textos relacionados en la obra *Economics and Education Policy: a reader*, de C. BAXTER, P. J. O'LEARY y A. WESTROBY, Open University Set Book, Longman Group Ltd., London, 1977, especialmente los comprendidos en las secciones primera, segunda y cuarta (páginas 2-147 y 236-309).

(13) DANIÈRE, A.: «Economics of Higher Education. The Changing Scene», en *Does College matter! Some evidence of Higher Education*. Edited by L. L. Solmon y P. J. Taubman, Academic Press, New York, London, 1973, páginas 365-379. La fecha señalada en la cita (1972) no altera el significado de la conclusión. Puede sustituirse, para confirmarlo, por el último número monográfico de la misma publicación (J. P. E.), dedicado en exclusiva a *Education and Income Distribution*, vol. 87, núm. 5, parte 2, octubre 1979.

nière (14), B. Lawrence, G. Weathersby y V. W. Patterson (15), W. L. Thorp (16) y A. M. Rivlin (17), vienen a corroborar explícitamente esta consideración en sus respectivas investigaciones analíticas de la economía de la educación superior. Esta misma conclusión se deriva, implícitamente, de todas las aproximaciones conocidas sobre la economía de la educación recogidas por los autores de prestigio reconocido en su estudio, como Blaug, Bowman, Benson, Bowen, Goffman, Eicher, Lévy Garboua y Cohn.

Algunos economistas, como Milton Friedman y Charles Kindleberger, se plantean la posibilidad de diferenciar entre la educación general y la educación técnica y profesional atendiendo a su diferente naturaleza económica: la primera como un bien de consumo y la segunda como un bien de inversión.

Pero la misma clasificación de los bienes económicos como bienes de consumo y como bienes de inversión no deja de ser convencional y arbitraria, como recuerdan Blaug (18) y Sheehan (19). Además, la educación como bien económico se caracteriza precisamente y entre otros rasgos, por esa presencia conjunta de una dimensión de consumo y una dimensión de inversión y con los que, como veremos más adelante, no se agota la totalidad de los elementos que conforman su significación económica. En todo caso, esta distinción se sitúa en el ámbito de la caracterización conceptual de la educación como bien económico y no supone la formulación de un tratamiento analítico propio y específico sobre el valor económico de la educación superior con respecto al elaborado sobre la educación en general (ya sea la impartida en centros de enseñanza como la adquirida en el puesto de trabajo o a través de la formación profesional de adultos).

(14) DANIÈRE, A.: *Higher Education in the the American Economy*, New York, Random House, 1964, pág. 206.

(15) LAWRENCE, B.; WEATHERSBY, G., y PATTERSON, V. W.: *Outputs of Higher Education: Their Identification, Measurment and Evaluation*, Boulder, Colorado: Western Interstate Commission for Higher Education, 1970.

(16) THORP, W. L.: «101 Questions for Investigation», en *Economics of Higher Education* (Edited by S. J. Miskin, Washington D.C., 1962), páginas 345-357.

(17) RIVLIN, A. M.: «Research in the Economics of Higher Education: Progress and Problems», en la obra citada *Economics of Higher Education* (ed. S. J. Mushkin, 1962), págs. 357-387.

(18) BLAUG, M.: *Introduction...*, págs. 16-22.

(19) SHEEHAN, J.: *The Economics of Education*, George, Allan and Urwin, London, 1973, págs. 21-22.

Es cierto que, desde el mismo enfoque analítico y dentro de las corrientes de investigación contemporáneas, cabe apreciar rasgos singulares en la caracterización económica de la educación superior que la diferencian de los restantes tipos de enseñanza:

a) El hecho de que su consecución requiera, como requisito previo, por regla general, el disponer de los niveles medio y elemental de educación.

b) Proporciona un nivel de cualificación profesional más acentuado, lo que permite un tratamiento que incorpore las consideraciones del mercado laboral.

c) El período de producción del *output* es más prolongado, y lo mismo sucede con el período de maduración de la inversión que supone.

d) Los costes de producción son más elevados que en el caso de los grados inferiores de enseñanza.

e) La misma tecnología de producción y el funcionamiento de las «firmas» responde a criterios diferenciados.

f) Entre los elementos determinantes de su demanda puede encontrarse un elemento diferenciador sobre otros tipos de enseñanza, como el de deseo de incorporarse a la élite social dominante.

g) La relación entre inversión y rendimiento puede aparecer, desde el enfoque analítico subyacente, más próxima.

h) Los beneficios a nivel individual pueden ser identificados con mayor precisión en cuanto que se trata de un colectivo más reducido que el que disfruta de los servicios educativos inferiores y dada, a su vez, la conexión más estrecha con el posterior ejercicio profesional en el mercado laboral.

i) La producción de la educación superior suele proporcionarse conjuntamente con la investigación.

j) En último término y como consecuencia de todo lo anterior, los efectos económicos que pueden derivarse de su provisión ofrecen rasgos singulares respecto de los cálculos para el resto de la educación.

Estas peculiaridades justifican y explican la presencia de estudios específicos sobre distintos aspectos de la economía de la enseñanza superior y sobre sus implicaciones en términos de política

educativa. Algunos ejemplos de esas aproximaciones diferenciadas, a nivel teórico y empírico, se aprecian en el tratamiento de los problemas de financiación; la determinación del nivel más adecuado de responsabilidad en su provisión; la formulación técnica de «previsiones de mano de obra», demanda social y/o tasa de rendimiento, como criterios para determinar las necesidades de titulados por nivel cualificación y orientar las políticas educativas; y el análisis de casos en el mercado de trabajo de titulados universitarios. Sin embargo, todos estos trabajos se desarrollan siempre en el marco conceptual e instrumental que proporciona el análisis económico de la educación en general como esquema sistematizado de conocimiento científico.

Por este motivo, toda pretensión de explicar o interpretar cuestiones implicadas en el valor económico de la educación superior viene determinado por los elementos básicos de la «economía de la educación», y de ahí la relevancia para nuestro trabajo de contemplar su fundamento y formulaciones alternativas.

En el terreno de los hechos, el valor económico de la educación se asocia, generalmente, a los efectos que se le atribuyen sobre la productividad del trabajo, sobre la movilidad laboral y sobre la distribución de la renta. Esta noción refleja el fenómeno de que su posesión, como dice Blaug (20), es considerada en todas partes como algo valioso que merece ser recompensado financieramente. En principio, y en igualdad de condiciones, los empresarios parecen dispuestos a pagar más a los que tienen estudios más elevados.

La formulación analítica de este hecho económico es relativamente reciente puesto que «la universalidad de la asociación positiva entre educación y retribución... es uno de los descubrimientos más sorprendentes en la ciencia social moderna» (21). Sorprendente quizá también porque, al fin y al cabo, «investigar el valor económico de la educación no significa pretender la prioridad de los fines económicos ni aprobar los propósitos profesionales de la educación; más bien es aceptar las cosas como son» (22).

(20) BLAUG, M.: «El valor económico de la educación: una revisión», *Cuadernos de Economía*, vol. 2, núm. 5, septiembre-diciembre 1974, págs. 295-308. Centro de estudios económicos y sociales del C.S.I.C. en colaboración con el Departamento de Teoría Económica de la Universidad de Barcelona.

(21) BLAUG, M.: *El valor económico...*, pág. 195.

(22) BLAUG, M.: *An introduction*, pág. XIX.

El fundamento de este valor económico —el porqué se paga más a los que tienen más estudios— se explica, básicamente, en tres versiones alternativas, a falta de una concepción única, suficientemente precisa e irrefutable (23):

a) La *explicación económica* afirma que las personas con estudios superiores perciben una remuneración mayor porque son más productivas como consecuencia de los conocimientos y habilidades adquiridos. En otros términos, se considera que la contribución del nivel superior de conocimientos a la actividad económica se traduce en un aumento relativo del producto final, lo que, en una situación de competencia perfecta, se refleja en la remuneración adicional percibida por esa aportación dentro del mercado de factores.

La teoría del capital humano está en la base de esta interpretación, que pone el énfasis en el lado de la oferta del mercado de los profesionales —el valor está determinado por las capacidades disponibles para desempeñar determinados puestos de trabajo— y cuya validez aparece condicionada, en último término, por la hipótesis de la competencia de dicho mercado.

b) La *explicación sociológica* se presenta en dos interpretaciones: la primera afirma que la asociación positiva entre más retribución relativa y mayor nivel de educación es, en realidad, un resultado derivado de una correlación positiva entre educación y nivel más elevado de clase social de origen. En consecuencia, lo que el mercado laboral paga no es la posesión de unos méritos intelectuales innatos en el sujeto, sino de unas ventajas derivadas de su mejor posicionamiento social de origen.

La segunda interpretación se basa en una concepción de la sociedad estructurada jerárquicamente de forma piramidal, donde los puestos superiores dentro de cada nivel son desempeñados por personas con las capacidades sociales necesarias para el mejor funcionamiento y desarrollo de una organización así concebida. Los universitarios, en razón de su preparación social, han adquirido los rasgos propios de esas capacidades (seguridad en sí mismo, perso-

(23) La interpretación ofrecida recoge la formulación del profesor Mark Blaug sobre este tema, reflejada particularmente en sus trabajos *El valor Económico...*, *The Empirical Status...* y *An employment Policy for Spain, Chapter B: The relationship between Education and Work* (documento a multicopista para el Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1981).

nalidad independiente), por lo que cuentan con ventajas comparativas para ingresar en la élite de una organización determinada. Esas ventajas sociales explican, en último término, los ingresos diferenciales atribuidos a la enseñanza superior.

c) La *explicación psicológica* desplaza el centro de atención en su análisis del valor económico de la educación. Su función económica radica básicamente en proporcionar a la sociedad un filtro de selección que facilita el acceso a los puestos de mayor responsabilidad a aquellos con las capacidades precisas para desempeñarlos.

«Los empresarios no están seguros de poder medir el haz concreto de atributos necesarios para ascender en la pirámide (de la organización), pero han encontrado, en base a su experiencia pasada, que existe una equivalencia general entre tales habilidades y los logros educacionales. En este sentido, las credenciales educacionales actúan como praxis de las "cualidades" que los empresarios consideran importantes: ellas predicen una mejor actuación pero no contribuyen directamente a la misma. Desde el punto de vista de los estudiantes, esta característica de las credenciales educacionales proporciona un estímulo para adquirir más educación como único medio para alcanzar una ventaja competitiva en el mercado de trabajo: un diploma adicional actúa de hecho como un carnet sindical para el acceso al vértice de la pirámide ocupacional» (24).

Con esta versión, llevada a sus últimas consecuencias, «la educación *no* es una forma de inversión para el crecimiento económico, y la provisión de más educación sólo aumenta la lucha por los mejores empleos sin añadir nada a la capacidad productiva; en esencia, la educación es un servicio social, cuya oferta automáticamente crea su propia demanda a causa de la flexibilidad de los criterios de selección para los puestos de trabajo» (25). Como consecuencia, el sistema educativo constituye exclusivamente «un mecanismo de selección muy caro que fuerza a los individuos a pasar por una serie de tamices cada vez más finos sin ofrecer nada durante ese proceso» (26).

Esta versión, conformada en torno a la denominada «teoría del filtro o teoría del credencialismo», aparece inicialmente con un sentido destructivo de la teoría económica del capital humano. Sin em-

(24) BLAUG, M.: *El valor económico...*, pág. 304.

(25) BLAUG, M.: *El valor económico...*, pág. 304.

(26) BLAUG, M.: *El valor económico...*, pág. 305.

bargo, tras una cuidadosa reconsideración de su respectivo contenido, se llega a la conclusión de que puede integrarse como explicación «progresiva», en términos lakatosianos, del programa de investigación científica del capital humano (27), enriqueciendo así su contenido explicativo sobre el comportamiento racional del individuo como agente económico frente al sistema educativo.

Cada una de estas versiones tiene sus críticas y todas encierran una parte de verdad. Como sintetiza Blaug, desde una perspectiva general del valor económico de la educación:

«Las empresas pagan más a los individuos con educación, incluso cuando éstos no han aprendido ninguna habilidad específica, debido a que están más motivadas hacia la consecución de lo que llevan a cabo, confían más en ellos mismos, actúan con mayor iniciativa en situaciones que exigen la resolución de problemas, se adaptan mejor a los cambios de circunstancias, aceptan responsabilidades de supervisión con más celeridad y aprovechan mejor las ventajas de la experiencia en el trabajo y de la formación en el lugar de trabajo. Se les paga mejor no sólo cuando se les contrata, sino que se les va pagando más a lo largo de su vida productiva. En esencia, se les considera más productivos que los individuos con menos educación, y la suposición se confirma en la práctica: el valor económico de la educación reside entonces, sobre todo, en ciertas habilidades sociales y de comunicación que se imparten a los estudiantes y sólo secundariamente en la formación de aquellas "habilidades productivas técnicamente requeridas" que destacan los que defienden el método de las necesidades de recursos humanos (*manpower forecasters*). Por tanto, si la educación contribuye al crecimiento económico, lo hace más transformando los valores y actitudes de los estudiantes que proporcionándoles habilidades manuales e instrucción cognoscitiva; la educación es económicamente valiosa no por lo que los estudiantes saben, sino por cómo se enfrentan al problema de conocer» (28).

Este panorama de interpretaciones del valor económico de la educación refleja, en último término, las dificultades en que se debate todavía el contenido y el núcleo sustantivo de la «economía de la educación» como actividad científica. Como dice Blaug, nos encontramos todavía en una actividad inmadura, lo que hace, en

(27) BLAUG, M.: *The Empirical Status...*, págs. 845-850.

(28) BLAUG, M.: *El valor economico...*, págs. 306-307.

cierto modo, del conocimiento científico del valor económico de la educación un tema preferente. «Sabemos cómo medir las habilidades psicomotoras y la instrucción cognoscitiva, pero no sabemos cómo medir los valores y actitudes sin ambigüedades. En consecuencia, la contribución exacta de la educación al crecimiento económico seguirá eludiéndonos durante años» (29).

III. LA SINGULARIDAD DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR COMO BIEN ECONOMICO

En este epígrafe vamos a ocuparnos, en primer lugar, de destacar el significado y, posteriormente, identificar los rasgos básicos que le caracterizan como un bien económico singular.

La relevancia económica de la enseñanza superior resulta perceptible sin excesiva dificultad. En primer lugar, esta actividad absorbe un importante y creciente volumen de recursos dentro de cualquier sociedad moderna, llegando a convertirse en uno de los sectores productivos de mayor dimensión relativa y uno de los principales demandantes de mano de obra con elevado nivel de cualificación.

En segundo lugar, como acabamos de ver, se cuenta, a nivel analítico y empírico, con un reconocimiento explícito de la influencia que la enseñanza superior ejerce en la futura vida profesional de un individuo y, como consecuencia, sobre su corriente temporal de renta, cualquiera que sea la interpretación adoptada sobre su valor. Esto permite, además, plantear su posible incidencia sobre las posiciones relativas de renta y riqueza de los grupos sociales o individuos dentro de la sociedad.

En tercer lugar, se aprecia el énfasis colocado en su contribución al crecimiento económico a nivel agregado, en cuanto que facilita personal cualificado y alimenta el progreso tecnológico, dentro de la teoría de la acumulación y del desarrollo económico que se formula a partir de la Segunda Guerra Mundial.

En cuarto lugar, el conflicto creciente que provoca, en el contexto de los sistemas dominantes de financiación pública, la diná-

(29) BLAUG, M.: *El valor económico*, pág. 308.

mica expansionista de sus necesidades; expansión que tiene, a su vez, que competir con la cobertura adecuada de otros y, en ocasiones, nuevos servicios colectivos. La crisis financiera de la enseñanza superior aparece como un problema acuciante de nuestro tiempo.

En quinto lugar, la polémica recurrente en el tiempo, pero hoy acentuada, en torno a su misma naturaleza económica —¿un bien de consumo o de inversión?, ¿una actividad de servicio público o un bien privado?—, sobre cuyo contenido no parece haberse escrito todavía la última página.

No resultaría difícil seguir ampliando el catálogo de razones que ponen de relieve la importancia económica contemporánea de la educación superior. Sin embargo, resulta paradójico que, muchas veces, el análisis y debate de su problemática no resulte consecuente con ese enfoque. No existe una explicación sencilla a este fenómeno de sensibilidad social insuficiente por la dimensión económica de la educación superior y su financiación.

«Sin duda la primera lección del economista es que ninguna actividad es gratuita. ¿Por qué se olvida tan fácilmente cuando se habla de la educación? ¿Es porque se quiere que la financiación pública sea preponderante, o quizá porque ciertos elementos del coste de oportunidad son implícitos o simplemente porque los circuitos contables son inescrutables?» (30).

En último término, quizá, como subraya Blaug, sea un problema de mentalización social en la que corresponde al economista una responsabilidad irrenunciable de hacer oír su voz sobre este tema. «Para bien o para mal, los estudiantes o los padres muestran un acusado interés en las oportunidades de empleo que proporcionan los sucesivos niveles de cualificación en la educación, y las autoridades educativas en cualquier parte del mundo están persuadidas de que el crecimiento económico puede ser acelerado mediante el fomento de la educación. Así, pues, no se trata de que los objetivos estrictamente educativos, sociales y políticos de la educación corran el riesgo de ser olvidados. Por el contrario, el riesgo real está en que los argumentos económicos sólo sean escuchados cuando estén en armonía con todas las otras buenas razones para educar más y mejor. El rechazo tanto por parte de los estudiantes como de los pro-

(30) LÉVY-GARBOUA, L.: «Le financement de l'éducation», en *Economique de l'éducation. Travaux français* de Jean Claude Eicher, Louis Lévy-Garboua y otros, *Económica*, París, 1979, pág. 237.

fesores, en las discusiones actuales sobre el «poder estudiantil», en conceder la mínima atención a las fuentes y modelos de financiación de la enseñanza superior, constituye una advertencia suficiente de que los economistas frecuentemente hablen demasiado bajo más que demasiado alto sobre el tema de la educación (31).

Al margen de estas circunstancias, bajo un enfoque más analítico en consonancia con el propósito de este trabajo, lo relevante es poner de relieve el empleo de recursos escasos que lleva consigo el proceso educativo contemplado y su capacidad de organizarse en base a un mecanismo de intercambio, sea a nivel individual o colectivo. Si la educación superior supone para el economista una forma de utilización de recursos escasos susceptibles de empleos alternativos y si la educación superior puede ser objeto de transacción o transferencia, la educación superior y su financiación encuentra un tratamiento válido desde el enfoque y los instrumentos del análisis económico.

Esa interpretación conviene con las definiciones conocidas de la Ciencia de la Economía en cuanto disciplina que se ocupa de la asignación de recursos escasos para lograr fines determinados (Robbins) o del estudio de una realidad social basada en el intercambio o en la transferencia de bienes intercambiables (Boulding) (32).

La provisión de la enseñanza superior implica el empleo, a nivel individual y a nivel colectivo, de unos recursos escasos y susceptibles de utilización alternativa. Esos recursos abarcan desde medios materiales hasta recursos humanos y tiempo que podría dedicarse a otras actividades. El producto de su actividad tiene un precio eco-

(31) BLAUG, M.: *An introduction...*, págs. XIX-XX.

(32) Recordemos con P. Schwartz («La definición de ciencia económica por Robbins: una crítica», *Revista Española de Economía*, año II, vol. 3, 1975, páginas 11-49) que, para Robbins, la ciencia de la economía estudia el comportamiento humano como una «relación entre fines (por un lado) y medios escasos con usos alternativos», o bien «aquel aspecto del comportamiento... que se ve condicionado por la escasez de medios *dados* para la consecución de fines *dados*». Para Boulding, «la economía estudia aquella parte del sistema social que se organiza mediante el intercambio y que trata con bienes aptos para el cambio», y esta interpretación le resulta mejor que las tradicionales en términos de escasez o asignación «porque la asignación de los recursos escasos es un problema universal que afecta a las decisiones políticas mediante coacción y amenaza, e incluso al amor y a la colectividad exactamente igual que al intercambio» («La economía como ciencia moral», *The American Economic Review*, marzo 1969, págs. 1-12. Traducción española en *Económicas y Empresariales* en la Universidad Nacional de Educación a Distancia, vol. 6, pág. 156-165).

nómico y puede ofrecerse y adquirirse en distintas cantidades en cada momento.

La enseñanza superior presenta, pues, un problema de escasez, lo que significa, en términos económicos, una relación entre oferta y demanda. Esa construcción analítica, interpretada de acuerdo con la diferenciación conceptual de M. Friedman como sistema de clasificación o idioma (33), constituye un enfoque válido para tratar los problemas de la enseñanza superior y su financiación. Por tanto, los instrumentos clásicos del análisis económico pueden aplicarse con provecho a la consideración de esta problemática.

Con ese enfoque, el procedimiento habitual para considerar el problema económico de la educación superior, en analogía con el tratamiento aplicado a cualquier otro bien económico, reflejaría los elementos básicos del proceso analítico desarrollado para la asignación económica de recursos. Es decir, al cálculo de las respectivas curvas de oferta y demanda, determinación del precio, funcionamiento de la «industria» productora, relación existente entre las distintas empresas productoras, relación de ese bien con otros bienes económicos, posición del consumidor en el mercado, su capacidad y condiciones de elección, así como su valoración de los costes y beneficios implicados en sus decisiones.

En principio, nada impide este tipo de tratamiento económico en la enseñanza superior y su financiación. Sin embargo, una reflexión inmediata pone de relieve las limitaciones de esta interpretación, al menos de forma exclusiva, para el caso que nos ocupa, aunque constituye una herramienta de trabajo provechosa para su estudio.

Como dice O'Donoghue, el estudio económico de la enseñanza superior desde ese enfoque nos llevaría a «examinar cuestiones tales como si los padres o los estudiantes dispusieron de un conocimiento adecuado sobre los costes y la calidad de la educación proporcionada por los distintos centros de enseñanza; si los estudiantes disponían de una gama adecuada de centros; si existía libertad de entrada para todos aquellos que deseaban abrir nuevos centros de enseñanza, y así sucesivamente, de la misma forma que se pueden contemplar las actividades de las industrias del calzado, buques o

(33) FRIEDMAN, M.: *Price Theory: A provisional Text*, Adline Publishing Co., Chicago, 1962. Traducción española: *Teoría de los precios*. Alianza Editorial, Madrid, 1966, págs. 13-16.

lacre. Sin embargo, basta con enunciar este tipo de enfoque para darse cuenta de que no es ésta la forma en que se explica habitualmente la educación» (34).

Pero el enfoque analítico de la escasez en el tratamiento económico de la enseñanza superior constituye un planteamiento de racionalidad pertinente, aunque, como dice Harry G. Johnson, a nivel operativo no se refleja en todas sus consecuencias:

«La sociedad opulenta ha de aplicar a su política social los mismos principios de cálculo racional, inversión y explotación que aplica en su sistema productivo. Permítaseme aclarar, mediante tres ejemplos, lo que quiero decir. En primer lugar, la educación. Esta es, con mucho, nuestra más importante industria productora de bienes de capital; incluso es muy dudoso que se pueda sustituir por algo, como ocurre con la eficacia de una empresa comercial. Su selección de material para el proceso productivo viene fuertemente influida por la consideración, poco importante, de la capacidad de pago de la familia, aunque debería ser posible idear alguna forma de préstamo a largo plazo para educación con el fin de sostener a los estudiantes pobres, pero prometedores, o al menos reparar de alguna manera en el hecho de que un hombre con instrucción producirá, generalmente, más ingresos impositivos en el futuro que otro que carezca de ella. Sus niveles de pago son establecidos por decisión política, los métodos de enseñanza por tradición académica y la proporción del año que se dedica al estudiante es una herencia de nuestra agricultura pasada; se dedica escasa atención al hecho de que una sociedad opulenta eleva progresivamente el valor del trabajo —incluido el tiempo de los estudiantes— y que reduce el coste del equipo capital. Y resulta muy dudoso, incluso, que distribuya su volumen de producción entre los productos sobre la base de unas previsiones suficientemente detalladas y a largo plazo de la demanda de estos productos, o que proporcione suficiente flexibilidad a sus productos para que éstos puedan adaptarse a un futuro incierto, tal como debería ocurrir» (35).

(34) O'DONOGHURE, M.: *Economic Dimensions in Education*, Gilb and Macmillan, Dublín, 1971, pág. 2.

(35) JOHNSON, HARRY G.: *Money, Trade and Economic Growth*, George Allen and Unwin Ltd., London, 1962. Traducción española: *Dinero, comercio internacional y crecimiento económico*, Editorial Rialp, Madrid, 1965, página 216.

La explicación de este fenómeno radica, en cierto grado y al margen de desviaciones con respecto al comportamiento racional supuesto, en las peculiaridades de la enseñanza superior como bien económico —algunas procedentes del hecho de que su producción y consumo se desenvuelve en el marco de una matriz sociológica compleja y otras derivadas de la propia naturaleza económica de la enseñanza superior—. La enseñanza superior dispone así de los rasgos de un bien económico «singular», en expresión de K. Boulding (36), de la misma forma que pueden calificarse también otros tipos de enseñanza, la salud y el trabajo. Y esa «singularidad» se refleja en las características de esta actividad económica, fuente al mismo tiempo de gran parte del atractivo que ofrece su estudio para Blaug (37).

Así, si el sistema educativo superior se concibe como una industria que absorbe recursos físicos y humanos como cualquier otra, su singularidad puede justificar una consideración económica peculiar. Como dice Blaug, refiriéndose al caso del sistema educativo en general:

a) Como actividad productiva persigue una multiplicidad de objetivos, ninguno de los cuales incluye la maximización de beneficios y, realmente, no existe evidencia de que maximice cosa alguna.

b) Su ciclo de producción es excepcionalmente largo, por encima de la mayoría de las restantes industrias, lo que obliga a construir la mayoría de sus elementos con mucha anticipación a la demanda.

c) Funciona con una tecnología artesanal muy rígida, en parte autoimpuesta por la costumbre y por la tradición.

d) Adquiere la mayoría de sus *inputs* a precios administrados más que determinados por el mercado y consume una fracción relativamente elevada de su propio *output* como *inputs* subsiguientes.

«Todas estas características hacen difícil la estimación de la eficacia con la cual los recursos son asignados en la industria de la educación y plantean el problema de saber hasta qué punto el me-

(36) BOULDING, K.: «Factors affecting the future demand for Education», en *Economic factors affecting the financing of education*, edited by Johns-Goffman-Alexander-Stoller, National Educational Finance Project, volumen 2, Gainesville, Florida, USA, 1970, págs. 1-27.

(37) BLAUG, M.: *Economics of Education*, 1. Traducción española, pág. 10.

canismo tradicional de los economistas es, de hecho, aplicable al funcionamiento de escuelas y universidades» (38).

Pero las peculiaridades de la enseñanza superior como bien económico no se agotan en su singularidad como actividad productiva. Entre otros aspectos conviene subrayar:

1) En su mercado, en razón de sus efectos, coinciden una demanda en términos individuales y una «necesidad» en términos colectivos, lo que ha dificultado tradicionalmente una clasificación sencilla de su función económica y, como consecuencia, de su tratamiento académico. Un enfoque exclusivo de economía privada o de economía pública no proporciona respuesta satisfactoria, y es preciso situarse en el terreno de los bienes económicos con función dual: bien privado con efectos públicos (39).

2) El producto de la enseñanza superior no resulta de fácil clasificación en la distinción económica tradicional de los bienes económicos según la finalidad específica que atienden: permitir un consumo o una inversión. Esta clasificación ya es equívoca en la medida en que un mismo bien puede pertenecer a una u otra categoría, de acuerdo con la utilización realizada en cada caso. En el caso de la enseñanza superior la incertidumbre aumenta porque la disociación resulta de escasa significación (40).

Alternativamente se plantea la caracterización económica desde la vertiente del gasto atendiendo al propósito perseguido con los recursos empleados: gasto en consumo o gasto en inversión. En ese contexto, se reconoce que el gasto en la adquisición de educación superior responde conjuntamente a una motivación de consumo inmediato, de consumo duradero y de inversión, al margen del enfoque analítico empleado para su mejor interpretación.

3) La adquisición de la enseñanza superior está sujeta simultáneamente a una doble restricción: la disposición de una capacidad económica y de una capacidad intelectual que la posibiliten.

4) La decisión de adquirir la enseñanza superior aparece, generalmente, separada de su utilización: los padres suelen asumir la

(38) *Economics of Education*, 1. Traducción española, pág. 10.

(39) VALLE, V.: «Una nota sobre la caracterización de los bienes públicos», en *Hacienda Pública Española*, núm. 23, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1973, págs. 21-32.

(40) Una exposición conceptual de este tema puede encontrarse en *L'Economie de l'Education*, de A. PAGE, Presses Universitaires de France, París, 1971, págs. 10-15.

responsabilidad de aquélla en nombre de y para sus hijos. En consecuencia, se encierra una dimensión sustancial de transferencia interpersonal. Ese aspecto de economía de transferencia se subraya especialmente en el terreno de su financiación, con efectos significativos en términos de eficiencia y de equidad distributiva simultáneamente, lo que hace más complejo su tratamiento.

5) El mecanismo de adquisición de la enseñanza superior está sujeto, básicamente, salvo excepciones, a un procedimiento acumulativo previo de consecución de los niveles inferiores de enseñanza, sin los que no puede plantearse su disponibilidad.

Esos niveles inferiores de enseñanza cuentan con rasgos propios y suficientes para constituir bienes económicos diferenciados de la enseñanza superior.

Nos encontramos, en consecuencia, ante una relación de complementariedad condicionante entre distintos bienes que no es habitual en el análisis económico tradicional.

6) El *output* de la enseñanza superior es, a menudo, intangible, abstracto y, en principio, tan duradero como la propia vida del individuo que lo ha adquirido. Por el contrario, el producto con el que se desenvuelve tradicionalmente el análisis del mercado es, en buen número de casos, tangible, concreto y de corta o media duración.

7) Considerada como inversión, la enseñanza superior se convierte en capital inseparable de la persona que la adquirió y por tanto sujeta en su empleo como factor de producción a las restricciones derivadas del sistema de valores, costumbres sociales y exigencias legales que regulan los derechos de las personas, así como a los condicionantes y discriminaciones impuestos por las expectativas y valores culturales y/o sociales arraigados (41).

8) Los efectos de la enseñanza superior tienen una dimensión importante fuera del ámbito económico, en lo social, en lo cultural y en lo político.

(41) JOHNS, R. L., y KERM, A.: *Alternative Programs for Financing Education*, National Educational Finance Project, vol. 5, Gainesville, Florida, Estados Unidos, 1971, págs. 23-24. Una interpretación conceptual de este aspecto desde una vertiente crítica del capital humano puede encontrarse en «The accumulation of capital: comment», de H. G. SHAFFER, *American Economic Review*, vol. 52 (1961), núm. 4, págs. 1026-1035, reproducido en *Economic of Education*, 1, edited by M. Blang, Penguin Modern Economics, London, 1968, páginas 45-47. Traducción castellana en Ed. Tecnos, Madrid, 1972, págs. 43-53.

El análisis de sus efectos económicos se hace así más complejo en cuanto que los de alcance distinto influyen decisivamente en el desarrollo de sus actividades y forman un todo con los primeros.

La enseñanza superior desempeña una función de «difundir el acervo de conocimientos existente, pero también sirve para aumentarlo; preserva y difunde a la vez valores sociales, unas veces fomentando y otras veces impidiendo la movilidad social; sus efectos económicos están tan completamente entremezclados con sus efectos culturales y políticos que cualquier idea de separarlos puede parecer absurda» (42).

9) El conocimiento de la contribución de la enseñanza superior y de la educación en general al crecimiento económico desde una perspectiva agregada ha mejorado a partir de la aplicación del concepto fisheriano del capital en el marco de la teoría neoclásica de la acumulación y de los esfuerzos desplegados para la estimación de su impacto cuantitativo. Sin embargo, la estimación de sus efectos cualitativos se desenvuelve todavía a nivel incipiente porque las técnicas de valoración económica no han dado, por el momento, respuesta satisfactoria en este terreno, como se apuntó en el epígrafe anterior.

10) La dimensión económica de la enseñanza superior permite una aplicación adecuada del esquema analítico basado en los principios del individualismo racional como base de comportamiento. Esto significa el sometimiento de la enseñanza superior como bien económico a las reglas y leyes del mercado. Sin embargo, la confrontación con el mundo real nos muestra la aparente paradoja de que el sector público asume una parcela importante de responsabilidad, no sólo en su provisión, lo que podría explicarse por el carácter público de sus efectos, sino también en su gestión directa, especialmente en la mayoría de los países europeos y del Tercer Mundo.

En el ámbito de la teoría económica de la educación no se encuentra una respuesta satisfactoria a esta paradoja bajo la que subyace una crucial cuestión económica, social y política. Como dice Blaug, «lo que necesita explicarse sobre la enseñanza formal no es tanto por qué los gobiernos la subvencionan como lo hacen, sino por qué insisten en disponer de la propiedad de tanta en cada país

(42) BLAUG, M.: *Economics of Education*, 1. Traducción castellana en Editorial Tecnos, Madrid, 1972, pág. 10.

en todo el mundo. Para esta cuestión crucial no podemos contar con el apoyo, y no puede esperarse conseguirlo, del programa de investigación del capital humano, aun cuando lo reforcemos con la teoría de las "externalidades" y bienes públicos de la moderna economía del bienestar. La respuesta, seguramente, está en otra parte: ¿quizá en el comportamiento del voto y la lógica interna de las burocracias públicas?» (43).

11) En esas condiciones, el ajuste del mercado de los servicios de enseñanza superior aparece en la práctica influido poderosamente por la política de la oferta, gobernada, en muchos casos, por decisiones públicas al margen del comportamiento económico de dicho mercado. De esta forma, la demanda efectiva de la educación superior puede convertirse también en una cuestión de elección pública y prioridades del gobierno.

Por ese motivo, la demanda privada de la enseñanza superior encierra un doble componente: natural y artificial. «El primero puede estar sometido a las fuerzas autónomas del mercado y a las "leyes de hierro" de la economía friedmanesca. El segundo es una demanda derivada, dependiente de la preferencia y de los esquemas de prioridades de las unidades gubernamentales, y funcionando de acuerdo con la Ley de Say: cuanto mayor sea el nivel del apoyo federal y estatal, mayor es la demanda de la educación superior» (44).

Esta relación de peculiaridades de la enseñanza superior no agota, probablemente, su caracterización económica, pero resulta suficiente para justificar la consideración de singularidad que se le atribuye, como también sucede en el caso de otros bienes o servicios que encierran importantes connotaciones sociales y que afectan de una u otra forma al concepto amplio de recursos humanos.

A partir de ese reconocimiento contemplamos la identificación del esquema analítico que permita explicar racionalmente el comportamiento de su demanda como bien económico y los factores determinantes.

(43) BLAUG, M.: *The Empirical Status...*, pág. 881.

(44) ADAMS, W.: «Financing Public Higher Education», *American Economic Review*, vol. 67 (febrero 1977), núm. 1, pág. 87.

IV. LA DEMANDA DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR: DISCUSION DE SUS COMPONENTES E IMPLICACIONES PARA EL MECANISMO DE FINANCIACION

Vamos a examinar ahora los factores determinantes de la demanda de la enseñanza superior, primero, en el ámbito de las unidades económicas privadas y, posteriormente, contemplar el fundamento de la intervención pública en la determinación de su nivel de previsión.

En efecto, en el marco del principio de la soberanía del consumidor, las decisiones primarias de adquirir una enseñanza superior aparecen protagonizadas por estas unidades de gasto. Otro tema es la determinación del mecanismo más eficaz para su provisión en función de su caracterización económica y el componente de efecto derivado de la oferta que encierra esa misma demanda.

La idea básica subyacente en este análisis radica en el supuesto del comportamiento económico racional del sujeto ante el sistema educativo. Sobre esa base puede contemplarse la demanda privada de enseñanza superior como una relación funcional entre el deseo de adquirir este tipo de educación y su precio.

El razonamiento que implica ese enfoque es esencialmente correcto, aunque no sea el punto de vista más habitual que se emplea en la discusión de los problemas económicos de la enseñanza superior. Sin embargo, constituye una herramienta de análisis fructífera para clarificar sus efectos económicos y derivar sus conclusiones lógicas.

La aplicación del análisis de la demanda al tratamiento de la enseñanza superior no es una tarea sencilla. Las palabras de John Sheehan ilustran suficientemente, en una perspectiva general, sobre esas dificultades:

«El problema de valorar la demanda de la educación no es simplemente un problema de formular una curva de demanda, es decir, algún tipo de relación funcional entre la cantidad demandada y el precio, la renta o una tasa de rendimiento de la inversión (en el caso de considerar la educación como un bien de inversión). Es un problema mucho más difícil, de analizar la relación entre un conjunto complejo de instituciones y valores, de una parte, y un conjunto aún más complejo de instituciones y valores, que llamamos sociedad, de otra. A este nivel se despiertan las nuevas dificultades.

En primer lugar, el sistema educativo y la sociedad en general no son estáticas, sino que están continuamente cambiando y desarrollándose a lo largo del tiempo; de esta forma, el análisis de la demanda a lo largo del tiempo tendrá que asumir este cambio y desarrollo temporal.

En segundo lugar, es muy probable que exista algo más que una relación causal. La cantidad o tipo de educación demandada no depende simplemente de las fuerzas que actúan procedentes de la sociedad o de varios individuos dentro de la sociedad. La educación puede influir a la sociedad y, así, afectar a la demanda de educación de la sociedad. La relación puede ser de interacción más que de las del tipo formuladas simplemente en términos de variables independiente y dependiente de precio (o renta) y cantidad, dados (confiadamente) ciertos parámetros de calidad y gusto de los consumidores.

Por tanto, al tratar con la demanda de la educación, debe tenerse presente lo abstracto que resultan los conceptos de la teoría de la demanda con respecto a los fenómenos sociales y educativos a los que se aplican. La teoría tradicional de los precios, que es básicamente estática, se aplica a procesos sociales complejos y dinámicos. Esto nos debe de servir de cautela al menos para no esperar demasiados resultados de un análisis de la demanda de la educación» (45).

Sin olvidar las advertencias señaladas, la investigación económica sobre las decisiones del gasto en educación superior y sus efectos cuenta con elementos suficientes para ofrecer una interpretación fructífera de la demanda de este bien económico.

En ese contexto, un análisis de esa demanda bajo los criterios de la teoría tradicional del consumo no aparece, sin embargo, suficientemente satisfactorio. En el estado actual de conocimiento sobre el comportamiento de la unidad económica de consumo, no existe ninguna evidencia de que las familias contemplen el gasto en la educación universitaria de sus hijos como un empleo de recursos alternativo a la adquisición de otros bienes de consumo típicos, aunque sea de consumo duradero (automóvil, electrodomésticos o similares). Además, en el orden analítico, se aprecian problemas sustanciales para ofrecer una relación objetiva suficientemente pre-

(45) SHEEHAN, J.: *The Economics of...*, pág. 20.

cisa entre su precio y la cantidad demandada bajo la mencionada óptica de la teoría del consumo (46).

Las formulaciones modernas del análisis del consumidor, al tratar el caso de la enseñanza superior, van a colocar el énfasis en los aspectos temporales de la elección (47). Así, la aplicación del análisis de la demanda de Lançaster le permite a François Orivel apreciar, desde esa perspectiva, en el caso de la enseñanza superior, seis flujos distintos de satisfacciones o utilidades (48):

1. Proporciona al individuo recursos pecuniarios presentes (becas, ayudas indirectas, ayudas familiares, etc.).
2. Proporciona al individuo un tiempo de ocio diferente del que tiene un miembro normal del grupo de activos de la población (utilidades externas).
3. Proporciona al individuo satisfacciones intelectuales y culturales inmediatas (utilidades internas).
4. Proporciona al individuo una cultura y un conjunto de conocimientos que utiliza a lo largo de toda su vida.
5. Proporciona al individuo satisfacciones externas en su vida profesional (prestigio, *status* social, capacidad de aprovechar el ocio de forma diferente).
6. Proporciona al individuo una retribución adicional en su corriente temporal de ingresos.

Pero conviene recordar que uno de los elementos básicos que caracterizan el tratamiento diferencial de la demanda de enseñanza superior como bien de inversión radica precisamente en la incorporación de la dimensión temporal de la elección.

Esta situación pone de manifiesto que, en último término, como dice Blaug, «desde el punto de vista de la elección individual, la distinción esencial que se realiza es entre las satisfacciones presentes

(46) Una diserción metodológica de estos aspectos puede encontrarse en el trabajo citado de K. BOULDING: *Factors affecting the future demand for Education*, N. E. F. P., págs. 1-28.

(47) Puede verse, en este sentido, *Human Resources. National Bureau of Economic Research, Retrospect and Prospect*, New York, 1972, en particular págs. 11-16, y «Economie de l'Education. Travaux français», *Económica*, París, 1979, especialmente la segunda parte, *Le marché de l'éducation*, páginas 143-237.

(48) ORIVEL, F.: «Le marché de l'enseignement superior d'après les series temporelles», en la obra citada *Economique de l'éducation*, París, 1979, páginas 143-160.

y futuras, es decir, entre el disfrute de la educación por sí misma y el disfrute anticipado de una renta monetaria o física más elevada en el futuro. Una buena parte de lo que habitualmente se considera como el componente consumo de la educación es de hecho previsión, conteniendo el consumo anticipado de los servicios de un bien de consumo duradero; fundamentado como lo está en las utilidades que crecerán en el futuro, este aspecto resulta más próximo a la inversión que al consumo» (49).

Por otra parte, la misma clasificación de un bien económico como de consumo y de inversión resulta, en cierto modo, controvertida (50). De hecho, la identificación en función de su naturaleza económica intrínseca ha dado paso, como antes señalamos, a su clasificación según el agente que protagoniza la decisión de su adquisición, en la óptica de la contabilización macroeconómica de la renta nacional. Ese criterio puede explicar la aparente paradoja de que los gastos en educación superior, a pesar del reconocimiento de sus efectos en términos de inversión, se sigan clasificando como gastos de consumo, salvo cuando se materializan en edificios o construcciones materiales, por el hecho de considerar que tales gastos son realizados por las economías domésticas o por el sector público en su nombre, financiándolos con los impuestos que aplica a dichas economías domésticas.

En último término, la caracterización de un bien económico como consumo o inversión está en función de la motivación personal que subyace en la decisión del gasto o bien en los efectos económicos atribuidos a esa decisión, lo que resulta en una cierta imprecisión y relatividad en su definición. Por ejemplo, en el caso que nos ocupa, a nivel de la unidad familiar, el gasto en la formación universitaria de sus hijos se considera en el universo keynesiano como consumo, mientras que sus efectos de mayor productividad laboral en el futuro comporta a nivel agregado una definición de inversión en el sentido clásico. En realidad, desde el criterio del sujeto individual, esa caracterización puede variar sustancialmente

(49) BLAUG, M.: *An introduction...*, pág. 20.

(50) Véase en este sentido la obra citada de M. BLAUG: *An introduction...*, capítulo 1, págs. 1-22; el artículo crítico de H. G. SHAFFER: «Investment in human capital: comment», en *A.E.R.*, vol. 52 (1961), y la respuesta de T. W. SCHULTZ: «Investment in human capital: reply», en la misma revista, así como las contribuciones mencionadas de A. PAGE: *L'Economie de l'Education* (Introducción), págs. 7-18, y J. SHEEHAN: *The economics of Education* (Chapter, 2, págs. 19-30).

por cuanto que la enseñanza superior, como la educación en general, «no es un bien simple de características fijas e idénticas para todos, sino un bien que puede diferir de un demandante a otro» (51).

En esas condiciones, el elemento de consumo y de inversión aparecen estrechamente interrelacionados dentro de la demanda de la enseñanza superior y una interpretación definitiva deberá tener en cuenta ambos aspectos. Aunque la adquisición de educación superior supusiera para la unidad económica privada de gasto una desutilidad, podría decidir libre y racionalmente esa lección en razón de los futuros beneficios que espera obtener de su inversión en tiempo y recursos asignados. Y a la inversa, aun cuando los rendimientos futuros, pecuniarios y no pecuniarios, que se esperara alcanzar a través de una mayor cualificación profesional no justificaran racionalmente una decisión de inversión en esa actividad, frente a otras inversiones alternativas, probablemente se mantendrá una demanda de estos servicios educativos basada en motivos intrínsecos a su propio consumo presente.

Desde el reconocimiento de esa naturaleza económica dual de la enseñanza superior según sus efectos, conviene precisar que el desarrollo analítico más importante en torno a la demanda de la enseñanza superior se fundamenta en su consideración como bien de inversión, con todas las implicaciones que lleva consigo (cálculo de tasa de rendimiento, estimación del impacto sobre la productividad e ingresos del respectivo grupo social, contribución al crecimiento económico, entre otras manifestaciones). Ese enfoque aparece como un mecanismo fructífero para explicar el comportamiento del individuo ante el sistema educativo desde los fundamentos de la racionalidad económica. No en vano, la teoría de la inversión en capital humano ha sido calificada como la verdadera «raison d'être» de la moderna economía de la educación (52).

Este planteamiento no significa, como puede habersele atribuido erróneamente, que toda la educación superior, cualquiera que sea su volumen y clase, se considere por todos los sujetos y en todas partes como una inversión. Como ya hemos dicho, la enseñanza superior comporta casi siempre aspectos de consumo e inversión

(51) EICHER, JEAN CLAUDE: «Le marché de l'éducation», en la obra citada *Economique de l'Education. Travaux français* (Económica), París, 1979, página 142.

(52) BLAUG, M.: *An Introduction...*, pág. XVIII.

a la vez, aunque no con la misma composición para todos los sujetos y en todos los países. Pero, en la medida en que el grado actual de conocimiento del comportamiento económico de las economías domésticas no permite la cuantificación satisfactoria de los componentes de consumo en la demanda de educación superior, el desarrollo analítico de los aspectos de inversión proporciona una vía fructífera de aproximación hacia la respuesta definitiva que se desea en la interpretación científica de su demanda privada, puesto que cualquiera que sea el alcance de los efectos de consumo no parece existir casi ninguna duda sobre su dimensión como inversión (53).

La incapacidad de la teoría de la inversión en capital humano para explicar algunos fenómenos contemporáneos de la educación universitaria, como la masificación estudiantil a pesar del deterioro en los mercados de trabajo de los titulados superiores, no invalida la utilidad de ese enfoque. El desarrollo reciente de los llamados «modelos de elegibilidad» para explicar la demanda de enseñanza superior supone la ampliación de los elementos contenidos en la formulación de la inversión en capital humano, pero no su rechazo (54).

La crítica más radical a la interpretación de la demanda de enseñanza superior como inversión es, probablemente, la teoría del «filtro». Aunque en realidad, como apuntábamos en epígrafe anterior, ambas formulaciones pueden reconciliarse. Así, para Welch, «la noción fundamental del capital humano de privarse de la renta actual para conseguir un aumento en los ingresos futuros, supone solamente que la relación entre años de escolarización y renta no es espúrea. En este sentido, es totalmente consistente con la hipótesis de selección de que básicamente las escuelas identifican los conocimientos preexistentes, y con el criterio de que las habilidades del mercado se crean en la escuela» (55). De hecho, como señala Blaug, con el tiempo la teoría del «filtro» se contemplará como un punto de flexión en la teoría de la inversión humana hacia un des-

(53) BLAUG, M.: *An Introduction...*, pág. 22.

(54) LÉVY-GARBOUA, L.: «Marché du travail et marché de l'enseignement», en la obra citada *Economique de l'Education* (Económica), París, 1978, páginas 178-210, desarrolla este tipo de «modelos de elegibilidad» para la educación superior.

(55) WELCH, F.: «Human Capital Theory. Education, Discrimination and life cycles», *American Economic Review*, vol. 65, núm. 2 (mayo 1975), pág. 65.

arrollo progresivo —en el sentido lakatosiano— en el conocimiento científico de la demanda de educación (56).

Además, como mecanismo analítico que es, recordemos que el planteamiento de la demanda de enseñanza superior en términos de inversión no supone afirmar que las unidades privadas de gasto contemplan efectivamente la enseñanza superior como una inversión en el momento de emplear sus recursos. En palabras de M. J. Bowman, «el economista no está interesado, como lo está el psicólogo, en explicar el comportamiento individual *per se*. Es suficiente que las personas se comporten *como si* fuesen económicamente racionales, con tal de que estemos considerando múltiples unidades de decisión» (57).

En síntesis, el enfoque de la demanda privada de la educación superior como una inversión parte de la idea de que la gente desea gastar recursos en adquirir esa educación como consecuencia, básicamente, de los rendimientos futuros, de carácter pecuniario y no pecuniario, que espera obtener.

Desde esa perspectiva, se enfatizan principalmente dos elementos: la importancia de los *resultados futuros* para justificar el comportamiento presente del sujeto económico y la consideración de esos resultados como un *flujo a lo largo del ciclo* de vida profesional y personal de dicho sujeto.

De la misma forma que la teoría de la demanda del consumidor pretende explicar la conducta de la unidad familiar en el gasto de consumo a nivel microeconómico, la aplicación de la teoría de la inversión a la demanda privada de la educación superior proporciona una interpretación del volumen y del tipo de educación que los individuos desean adquirir, planteándose racionalmente ese gasto como una inversión.

En el universo neoclásico en el que se desenvuelve esta teoría, el núcleo básico de este enfoque se apoya en el comportamiento racional de la unidad familiar de gasto dentro de un sistema de organización de la economía basado en el mecanismo del mercado. Esto se traduce en la maximización de resultados bajo condiciones

(56) BLAUG, M.: *The Empirical Status...*, págs. 845-850. Una relación muy útil a cargo de dicho autor de trabajos sobre la «hipótesis del filtro» se recoge en *Revista Española de Economía*, Instituto Nacional de Prospectiva, mayo-agosto 1976, págs. 223-370.

(57) BOWMAN, M. J.: *The Human Investment Revolution...*, obra citada. Traducción castellana en Edit. Tecnos, Madrid, 1972, pág. 102.

de competencia perfecta y con sustituibilidad de los factores de producción.

Ese planteamiento supone, en el caso concreto de la educación superior, que (58):

a) Dicha educación proporciona efectos sobre la productividad económica del sujeto que la recibe a lo largo de su vida profesional. Este hecho se habrá de reflejar, especialmente, en un incremento de los ingresos percibidos como contrapartida a dicho aumento de la productividad, lo que significa la aceptación implícita de la teoría de la retribución de factores de producción según su productividad marginal.

b) Los estudiantes o sus familias deciden asignar recursos a la «compra» de esa educación en la medida en que el rendimiento marginal obtenido con su adquisición sea igual o superior a su coste marginal.

Aunque la decisión de las distintas unidades familiares de gasto no responda estrictamente al cálculo explícito y preciso de coste-beneficio que se contiene en ese razonamiento, esto no impide considerar que la acción adoptada por el sujeto de adquirir voluntariamente un nivel dado de enseñanza superior equivale, en términos económicos, a una inversión potencialmente ventajosa.

En efecto, partiendo del hecho reconocido de que, en términos generales y como promedio, mayores niveles de educación aparecen correlacionados con mayores niveles personales de retribución con respecto a las personas que poseen una educación inferior y dentro de los grupos de la misma edad, puede derivarse razonablemente una explicación de la demanda privada de la educación superior en

(58) El razonamiento doctrinal moderno de la inversión en capital humano cuenta con una extensa bibliografía, desde la conferencia pronunciada por THEODORE W. SCHULTZ: «Investment in human capital», ante la Asamblea anual de la American Economic Association en diciembre de 1960, publicada en *American Economic Review*, vol. 51 (1961), págs. 1-17, y reproducido en *Economics of Education*, I, edited by M. Blaug, págs. 13-33. Traducción castellana en Ed. Tecnos, Madrid, 1972, págs. 15-32. A las aportaciones mencionadas de G. Becker, M. Blaug y J. Vaizey, entre otros, cabría añadir por su exposición sinóptica y sistematizada la aportación de JEAN-CLAUDE EICHER: «Education et réussite professionnelle», recogido en la obra citada *Economie de l'Education. Travaux français* (Económica), París, 1979, págs. 9-28. Desde una perspectiva crítica puede verse el trabajo de ALFREDO PASTOR: «Los economistas radicales y la inversión en capital humano», *Información Comercial Española*, núm. 48, abril 1974, págs. 45-49.

términos de que su adquisición conducirá, normalmente, a un aumento de los ingresos percibidos a lo largo de la vida. Por tanto, la decisión de adquirir esa educación ofrece la naturaleza económica de una elección privada de inversión apoyada en los rendimientos futuros esperados.

Así, «se concibe al estudiante o a su padre como la persona que elige por lo menos entre dos valores de la renta vitalicia: una que produce inmediatamente unos ingresos relativamente bajos y que, por tanto, sólo aumentan gradualmente a través del tiempo, y otra que no produce ingresos durante varios años y que determina posteriormente unos ingresos crecientes, rápidamente, una vez obtenido el título. Teniendo en cuenta que la renta futura tiene menor importancia que la renta equivalente no ganada en el presente, la elección racional en el tiempo implica una comparación y una igualación de los valores de renta, y no de los distintos *valores* de las corrientes alternativas de renta vitalicia. Como Adam Smith señaló hace ya mucho tiempo, esto implica la existencia de unos ingresos relativamente más altos en aquellas ocupaciones que exigen una educación adicional, o, expresándolo en otras palabras, no se adquiere una educación superior si no permite obtener las ocupaciones que produzcan unos ingresos relativamente más elevados» (59).

La aplicación de este tipo de análisis no pretende sostener una explicación definitiva del comportamiento de la unidad familiar del gasto tal y como opera en la realidad. Los datos disponibles no permiten refutar o aceptar definitivamente esta hipótesis frente a otras alternativas para interpretar la evolución observada en la demanda de puestos escolares en los centros de enseñanza superior (60). Lo único que se puede afirmar es que «parece que el estudiante o su familia deciden adquirir un nivel de educación superior, *de la misma forma* que si estuviesen tomando una decisión racional de inversión, a la vista de unos rendimientos físicos y monetarios» (61).

(59) BLAUG, M.: *The rate of return on Investment...* Traducción castellana en Edit. Tecnos, Madrid, 1972, pág. 197.

(60) Una diserción de hipótesis alternativas se encuentra en el trabajo de M. BLAUG: *The rate of return on Investment...*; en el mismo sentido, cabe citar las contribuciones contenidas en la segunda parte de *Economique de l'Education* (Económica), París, 1979, págs. 141-237, pertenecientes a F. ORIVEL, S. CUERIN, L. LÉVY-GARBOUA y B. MILLIOT.

(61) BLAUG, M.: *The rate of return...* Traducción castellana, pág. 200.

Desde ese enfoque, el estudio de la relación funcional entre la cantidad de educación superior deseada por las unidades familiares de gasto y el «precio» de la misma, se convierte en una comparación de los costes y beneficios que encierra esa asignación de recursos con respecto a los costes y beneficios que se derivan de otras oportunidades de inversión alternativas. El cálculo de las tasas de rendimiento de las respectivas inversiones comparadas permitirá la formulación de una curva de demanda privada de la educación superior como una función keynesiana de inversión con respecto a su «precio», definido en tal caso como la relación entre esas tasas de rendimiento:

$$E = f(p), \text{ siendo } p = \frac{r}{i}$$

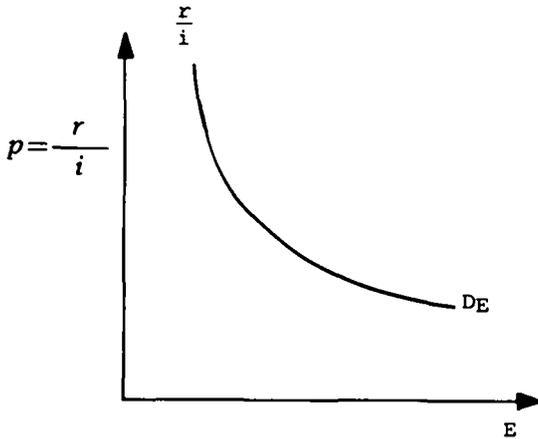
En este enfoque, el «precio» de la educación superior se define, por tanto, como el valor de la tasa de rendimiento que excede al coste de la inversión y que está compuesto por dos elementos: *a*) la tasa privada interna de rendimientos de los recursos invertidos en la adquisición de esa educación (*i*), y *b*) el tipo de interés del mercado de capitales (*r*) que refleja el coste de oportunidad de aquellos recursos.

La relación citada $\frac{r}{i}$ aparece, así, desde los supuestos del cálculo económico racional, como la variable explicativa de la demanda privada de educación superior. Y de esta forma, cuanto mayor sea el tipo de interés, esa relación o «precio» alcanzará un mayor valor y, como consecuencia, la cantidad demandada será menor. Por el contrario, un descenso en el tipo de interés o tipo de preferencia temporal subjetiva, o una elevación de la tasa interna de rendimiento en la inversión educativa, supondrá, en una respuesta racional de la economía privada, una demanda mayor de esa educación.

Esta relación funcional se expresa gráficamente tal y como hace M. Blaug (62) como una curva de demanda de enseñanza superior similar a la curva demanda de inversión de tipo keynesiano, con la

(62) BLAUG, M.: *An Introduction...*, cap. 6, págs. 169-199.

diferencia de que el tipo de interés del mercado como única variable explicativa de esta última ha sido sustituida por la relación $\frac{r}{i}$



En consecuencia, el sujeto económico decidirá «comprar» la educación superior en la medida en que la tasa privada de rendimiento que se obtiene con esa educación supere el rendimiento de la mejor opción alternativa de inversión. Esto supone que «la gente adquiere mayor educación sólo cuando las oportunidades de trabajo y la corriente esperada de ingresos vitalicios asociados que generan compensen el valor del tiempo y de los recursos que tienen que ser invertidos, habiendo tenido en cuenta el hecho de que la remuneración conseguida en la actualidad vale más que el ingreso equivalente aumentado en el futuro. Expresado con rigor, se postula la existencia de un cálculo económico racional según el cual los estudiantes o sus padres actúan *como si* estuvieran igualando las tasas de rendimiento en todas las opciones de inversión posible que tienen disponibles» (63).

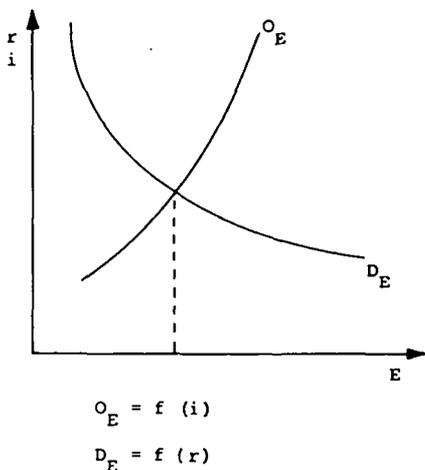
Esta interpretación de la demanda privada de la enseñanza superior como una función negativa de su precio $\frac{r}{i}$ contiene una doble explicación funcional de signo contrario: positiva en relación a su tasa de rendimiento y negativa con respecto del tipo de interés del mercado de capitales. Esto permite una formulación agregada

(63) BLAUG, M.: *An Introduction...*, pág. 171.

de dicha demanda del tipo realizado por A. Mingat (64) como puntos de equilibrio resultantes del juego de una demanda y una oferta de fondos prestables que, implícitamente, se asocian, respectivamente, a la capacidad intelectual y a la capacidad financiera para adquirir la enseñanza superior.

Así, reflejando en el eje de ordenadas la tasa privada de rendimiento de la educación superior y el tipo de interés pagado, real o potencialmente, por los fondos dedicados a dicha inversión, se puede construir, por una parte, una curva de oferta que indica el coste marginal de financiación de los gastos en educación superior para el sujeto económico. Esto significa que cuanto más alto es el tipo de interés, la cantidad de fondos que provee el mercado de capitales para esa finalidad será mayor. En otras palabras, el volumen de fondos prestables para atender el mercado de la educación superior crecerá conforme sea mayor el tipo de interés.

Por otro lado, se puede diseñar bajo las mismas coordenadas una curva de demanda de fondos prestables para este gasto que indica el rendimiento marginal obtenido por esa inversión, lo que en último término depende, aunque no exclusivamente, de la capacidad personal para materializar el aumento de productividad que encierra esa inversión.



(64) MINGAT, A.: «Une demande inégale ou les limites à la démocratisation de l'enseignement», en *Economique de l'Education*, obra citada, páginas 309-331.

Así, siendo la curva de demanda de fondos para inversión en la educación superior una función del tipo de rendimiento obtenido (decreciente a mayores volúmenes de educación) y la curva de oferta de esos fondos una función del tipo de interés en el mercado de capitales (mayor cantidad de fondos prestables conforme aumenta su precio), el nivel de equilibrio, es decir, el volumen de gasto en los recursos asignados a la inversión en educación superior viene dado por la intersección de dichas curvas. Esto nos da la cantidad demandada de educación superior como una relación resultante entre las variables explicativas de las respectivas oferta y demanda de fondos prestables, es decir, entre el tipo de interés y la tasa de rendimiento de la inversión, que conforman el modelo básico expuesto anteriormente.

Esto significa, en esos términos, que como resultado de las relaciones expuestas, el número de personas que desearán realizar estudios de educación superior aumentará si se incrementan los diferenciales de la corriente de ingresos futuros asociados a ese nivel de educación y/o se reducen los costes de esa educación.

El enfoque de la demanda privada de la enseñanza superior como una inversión, cuyos rasgos básicos acabamos de ver, es objeto de vivo debate y matización dentro de la literatura científica sobre el valor económico de la educación. Sin entrar en mayores cuestiones sobre este tema, queremos subrayar la importancia de dos elementos básicos de su contenido, que son aceptados sin discusión y que resultan particularmente relevantes para nuestro trabajo: la noción de intertemporalidad de sus efectos y la de transferencia intergeneracional en su financiación.

En primer lugar, la noción de *intertemporalidad*. La dimensión temporal que incorpora la teoría del capital humano constituye, como hemos dicho, una de sus contribuciones más importantes al estudio económico del fenómeno educativo. Ese elemento aparece con mayor énfasis en el caso de la enseñanza superior, en razón de la duración de su proceso productivo. Por tanto, este enfoque de su demanda se fundamenta en la apreciación de unos efectos económicos obtenidos de forma aplazada en el tiempo con respecto al momento de la toma de decisión.

En segundo lugar, el desarrollo en términos de oferta y demanda de fondos prestables permite distinguir la presencia de dos esferas de actuación, a nivel generacional. Sobre la base de la unidad

familiar como unidad esencial de gasto (65), la curva de la demanda de fondos prestables aparece protagonizada por la capacidad de respuesta que proporcione el estudiante en términos de aprovechamiento de sus conocimientos y correspondiente remuneración posterior en el mercado de trabajo (bajo los supuestos de la teoría del capital humano). Es decir, esa demanda es una función de la tasa de rendimiento del nivel deseado de enseñanza.

Por su lado, la curva de oferta de fondos prestables, creciente al tipo de interés, expresa el coste marginal de financiación (en su sentido amplio) de esa educación superior. La decisión de dedicar esos fondos o de obtenerlos en el mercado de capitales mediante endeudamiento se vincula, generalmente, a la distribución que realizan los padres o tutores de la renta familiar disponible entre los usos alternativos que se plantean.

Así, pues, la interpretación de la demanda privada de enseñanza superior como una inversión subraya el hecho significativo de que la asignación de recursos en la enseñanza superior viene a comportar un proceso de *relación intergeneracional* en términos de decisión y financiación dentro de la unidad privada de gasto y un planteamiento intertemporal de sus efectos.

Pero el análisis económico de la demanda de enseñanza superior no puede circunscribirse al cálculo racional de su componente privado. El resultado en términos de previsión que se alcanza en el mercado privado, en condiciones de competencia perfecta, no constituye una situación óptima de asignación de recursos. El caso de la educación en general, y de la enseñanza superior en particular, forma parte del cuadro de intervenciones del sector público fundamentado en los «fallos de la economía de mercado». A la hora de identificar y comprender los factores que determinan la demanda global de este bien económico, es preciso examinar los elementos sustanciales que subyacen en la racionalidad económica de esa intervención del sector público.

En principio, la asignación de recursos en la enseñanza superior, en tanto que bien de uso privado, puede contemplarse a nivel

(65) Una exposición del papel de la unidad familiar en el gasto en educación superior puede verse en HARRY G. JOHNSON: *Money, Trade and...*, obra citada. Traducción castellana, cap. IX: *La política social de una sociedad opulenta*, págs. 201-220.

simplificado (66) como el resultado del funcionamiento de un mercado de servicios, determinado por la interacción de una curva de demanda y de una curva de oferta. La primera reflejaría el deseo del sujeto económico de adquirir ese tipo de educación en razón de las utilidades y/o rendimientos, pecuniarios y no pecuniarios, que le proporciona. La segunda expresaría el *output* del sistema institucional de enseñanza superior —las «empresas»—, combinando la utilización de factores productivos con una técnica concreta.

De hecho, el desarrollo de esta actividad se realiza en algunos sistemas educativos bajo fórmulas que se inspiran en los principios del mercado. Y así, la demanda de estudios superiores revelada por las familias para sus hijos y por lo que están dispuestas a pagar su precio, se atiende mediante centros de enseñanza superior de carácter privado que compiten en su provisión y que cobran un precio remunerador.

Sin embargo, por regla general, mientras que el empresario que decide adquirir un equipo productivo normalmente soporta la totalidad de su coste, la unidad familiar adquirente de capital humano suele participar sólo en una parte, en ocasiones bastante limitada, en su financiación. Esta situación refleja el hecho de que prácticamente todos los sistemas educativos se desenvuelven, en mayor o menor grado, bajo una influencia decisiva del sector público. Esa influencia se manifiesta en ámbitos diversos (desde la ordenación funcional y/o administrativa de la actividad de los centros de enseñanza hasta la propiedad y administración directa de dichos centros), pero resulta, en todo caso, significativa en la determinación de los mecanismos de financiación y/o socialización de su gasto (sustitución del mercado por el presupuesto).

Al margen de cuestiones ideológicas, históricas y sociológicas, la explicación de esa intervención pública sustantiva en el mercado de la enseñanza superior, en cualquiera de sus variadas fórmulas, se plantea analíticamente y bajo un criterio normativo, en función de los fallos del mecanismo del mercado para tener en cuenta las implicaciones económicas del fenómeno educativo.

La idea de que el mecanismo del mercado no resulta adecuado para la asignación de recursos en el caso de la educación es familiar entre los economistas desde los escritos de John Stuart Mill y

(66) Es decir, considerando un mercado único para los distintos tipos de estudios y los sujetos privados.

Sidgwick (67). Para Marshall, esa discordancia nacía, precisamente, de la importancia de las fuerzas socio-económicas que afectan a la educación y del hecho de que las decisiones sobre ese gasto son adoptadas por los padres en nombre de los hijos (68).

Sin entrar aquí en un examen pormenorizado de los argumentos desarrollados sobre la racionalidad económica de la intervención pública en el mercado de la enseñanza superior, podemos clasificarlos, de acuerdo con los trabajos de A. Maynard (69), R. Hartman (70) y, especialmente, de D. S. Mundel (71), en las siguientes categorías:

a) La existencia de beneficios sociales y bienes públicos, incluyendo, entre tales, sus efectos en términos de conocimientos, crecimiento económico, patrones de conducta en el sistema económico, social y político, movilidad geográfica, movilidad económica y social y beneficios intergeneracionales.

b) La presencia de efectos externos, reflejados en la disminución de los costes de los programas de gasto público en materia de bienestar y de transferencias sociales, reducción del índice de delincuencia y de los gastos necesarios para su prevención, incremento de la recaudación fiscal y producción de utilidades entre los estudiantes dentro del mismo proceso educativo.

c) La imputación de significativas imperfecciones en el mercado, concretadas en las disfuncionalidades del mercado de capitales para cubrir la financiación de la enseñanza superior como lo hace

(67) La bibliografía sobre la educación en la doctrina del clasicismo es amplia. Desde la perspectiva contemplada resultan de interés los trabajos de M. BLAUG y E. G. WEST, contenidos en *Education: A framework for Choice*, London, Institute of Economic Affairs, 1967.

(68) Aunque esto no le impide el reconocimiento del valor económico de la educación como bien de inversión, véase en este sentido el análisis preciso de M. BLAUG: *An introduction...*, cap. 1, págs. 1-8, así como las consideraciones de J. VAIZEY: *The political economy of education*, Duckworth, London, 1972, págs. 15-31, y de E. COHN: *The economics of education*, obra citada, páginas 22-26.

(69) MAYNARD, A.: *Experiment with choice in Education*, Institute of Economic Affairs, London, 1975, págs. 15-23.

(70) HARTMAN, R. W.: «The rationale for Federal Support for Higher Education», en *Does college matter?* Edited by L. C. Solmon y P. J. Taubman, obra citada, págs. 271-292.

(71) MUNDEL, D. S.: «Whose education should society support? The appropriate and effective bases for social support for and Intervention in undergraduate Education», en *Does college matter?*, obra citada, págs. 293-315.

en los casos de otros bienes de capital, la existencia de monopolio natural y la ignorancia de la unidad privada de gasto.

El desarrollo de estos argumentos proporciona una base de racionalidad para interpretar, bajo el enfoque normativo señalado, la intervención del sector público en el mercado de la enseñanza superior. Su tratamiento analítico en el ámbito de la moderna Economía Pública discurre en términos de su caracterización dual, como antes apuntamos. Al lado de los efectos divisibles y directos que la enseñanza superior proporciona al estudiante, se reconoce la presencia de unos efectos externos de carácter colectivo no recogidos por el mercado.

Esta situación ha llevado a considerar la enseñanza superior como un bien cuasi público. Como señala el profesor C. Albiñana, «estamos, pues, ante bienes de carácter mixto, ya que producen efectos externos y son de consumo conjunto. Nadie podría negar que con estas características pueden ser incluidos en los "bienes públicos" estrictamente entendidos. Pero desde las exigencias de la libertad y con los condicionamientos del interés general, la doctrina se pronuncia por la existencia de estos bienes preferentes o cuasi públicos» (72).

La demanda de estos bienes cuasi públicos o cuasi colectivos está formada, de acuerdo con Buchanan, por dos elementos diferentes: un componente «individual» y un componente «colectivo». «El primero consiste en la demanda privada del bien o del servicio, en el sentido en que se trata exhaustivamente en la teoría económica básica. La demanda privada de los componentes divisibles del bien es función inversa del precio directo cargado al consumidor, *ceteris paribus*» (73). De esta forma, cualquiera que sea la naturaleza del oferente (público o privado), el individuo tiene capacidad para ajustar la cantidad del bien, al menos potencialmente, y los diferentes sujetos pueden adquirir cantidades distintas.

El componente público de la enseñanza superior se considera como un caso dentro de la categoría de los bienes públicos, en cuanto que el tratamiento económico de algunos de los efectos externos

(72) ALBIÑANA, C.: «Enseñanza y fiscalidad», seminario *Libertad en la Enseñanza*, Fundación de Estudios Sociológicos (FUNDES), Madrid, 1979, pág. 13.

(73) BUCHANAN, P.: *Public finance in Democratic Process*, University of North Carolina Press, 1967. Traducción castellana: *La Hacienda Pública en un proceso democrático*, de J. R. Alvarez Rendueles, Edit. Aguilar, Madrid, 1973, pág. 20.

generados por su provisión encuentran una interpretación más adecuada en el ámbito de la cobertura de las denominadas necesidades sociales.

En efecto, supongamos que la enseñanza superior fuese suministrada exclusivamente a través del mecanismo del mercado, de forma que los individuos o sus familias pudiesen adquirir voluntariamente el tipo y nivel de estudios superiores que desean. En esas condiciones, supongamos también que esa demanda privada se ajusta en una posición de equilibrio a un volumen X de enseñanza superior (referida tanto al nivel alcanzado por un sujeto dentro de esos estudios como al número de sujetos que desean adquirir un grado superior de educación).

Pero la enseñanza superior genera unos efectos que afectan a otras personas además del propio estudiante. En la medida en que esos efectos tienen un valor económico para la colectividad social, en razón de su naturaleza y alcance, se ejerce una demanda pública de los mismos. Por ejemplo, puede suponerse un interés social por el desarrollo tecnológico dentro del sistema económico, lo que se traduce en una demanda pública de titulados superiores por encima del volumen resultante de la demanda privada exclusiva.

En esas circunstancias, un tratamiento de tales efectos externos bajo un enfoque tradicional de compensaciones o negociaciones voluntarias entre los grupos sociales afectados, bien directamente o a través de la mano visible del Estado, no proporciona una solución satisfactoria. En este enfoque, como dice el profesor J. R. Alvarez Rendueles refiriéndose al problema ambiental, subyace una perspectiva de cierta excepcionalidad en el fenómeno contemplado que no se corresponde con la dimensión social de los efectos mencionados de la enseñanza superior (74).

Como señala Herber, la enseñanza superior, al margen de efectos externos de ámbito preciso y limitado, proporciona un tipo de beneficios que revierten conjuntamente, aunque no de forma igual, a todos los miembros de la sociedad. En esas condiciones, «una orientación analítica que considera las externalidades como un fenómeno sistemático y general está más de acuerdo con la situación real que aquella que ve las externalidades como anomalías más bien caprichosas que pueden controlarse normalmente, aunque no con

(74) ALVAREZ RENDUELES, J. R.: *La Hacienda Pública y el Medio Ambiente*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1973, págs. 27-31.

generalidad, mediante medidas *ad hoc* o a través de la negociación privada» (75).

Por tanto, ese componente colectivo de la enseñanza superior puede tener un tratamiento económico más apropiado contemplándolo como si se tratara del análisis de un bien puramente colectivo, es decir, con los rasgos samuelsonianos de no-exclusión y no-rivalidad. Esto explica que la enseñanza superior se caracterice, siguiendo a John G. Head, como un caso especial de *bien con beneficios mixtos* dentro de la categoría más amplia de bienes mixtos que el profesor Musgrave identifica en su análisis del espectro de necesidades económicas (76).

En la taxonomía de efectos externos, este caso recoge la situación de efectos externos simétricos no sustitutivos de carácter general que afectan tanto al consumidor directo del bien como a los beneficiarios externos y que son de naturaleza distinta al efecto individual que se produce también en el consumidor privado. De este modo, nos encontramos con el hecho de que se produce conjuntamente un bien público como un «beneficio externo» resultante del consumo o producción de un bien privado.

Así, pues, la caracterización aceptada de la enseñanza superior como «bien de beneficios mixtos», en la denominación del profesor Musgrave (77), o de «bien privado con efectos públicos», en expresión del profesor V. Valle (78), significa, en último término, que su actividad económica genera ambos tipos de beneficios, públicos y privados, de forma conjunta.

Esta identificación conceptual de la enseñanza superior como bien público sugiere también algunas consideraciones relevantes para nuestro trabajo.

Por una parte, esa dimensión pública de la enseñanza superior es susceptible de tratamiento económico adecuado como inversión social. Su carácter público es perfectamente compatible con su consideración como inversión, aunque contablemente los gastos públicos en enseñanza superior no se clasifiquen consecuentemente, salvo

(75) KNEESE, A. V.: «Environmental Pollution; Economics and Policy», en *The American Economic Review*, mayo 1971, pág. 154.

(76) HEAD, J. G.: «Mixed Goods in Samuelson Geometry», en *Public Finances*, volumen XXXI, núm. 3 (1976), págs. 313-339.

(77) MUSGRAVE, R. A.: «Provision for social goods», en J. MARGOLIS y H. GUITTON (eds.): *Public Economics* (London, 1969), pág. 139.

(78) VALLE, V.: *Una nota sobre la caracterización...*, artículo citado, página 30.

cuando se trata de construcciones u otro inmovilizado, como antes señalamos. La noción de la enseñanza superior como inversión social, inspirada en la doctrina del capital humano, está asumida en la literatura científica y refleja el hecho de que la decisión colectiva de asignar recursos a esta actividad está en función de los rendimientos futuros, pecuniarios, a nivel agregado que se le atribuyen, al margen de los individuales. Aparece, pues, en su naturaleza económica, como una inversión pública, alternativa a otras inversiones en capital social (infraestructura, vivienda, sanidad, por ejemplo).

Existe abundante literatura sobre esta faceta de la enseñanza superior, especialmente en el ámbito de la teoría del crecimiento y del desarrollo económico, por lo que no merece la pena detenerse en esta cuestión. Pero deseamos subrayar el *aspecto temporal* que encierra también el componente público de la enseñanza superior, dado su carácter de inversión, de la misma forma que sucedía en el ámbito del componente privado.

En segundo lugar, la presencia de una demanda pública de la enseñanza superior comporta, en efecto, que las decisiones sobre el volumen de recursos dedicados se instrumentan a través de mecanismos político-institucionales, fuera de la esfera del mercado. El análisis de los procesos de elección social constituye también un tema debatido en profundidad dentro de la moderna Economía Pública y su consideración no resulta más relevante para nuestro estudio. Lo que nos interesa destacar es el importante elemento de *distribución intergeneracional* que se contiene desde esa perspectiva en las decisiones de gasto público en enseñanza superior, en cuanto que los votantes de dicho gasto son los padres y los beneficiarios son los hijos. O en términos más generales, las decisiones son de los votantes de hoy, y los beneficios se reciben en la sociedad de mañana.

V. LA PROVISION Y FINANCIACION DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR: EL DILEMA EFICIENCIA-EQUIDAD

Los elementos reseñados en la identificación conceptual de la enseñanza superior como bien económico y en los factores explicativos de su demanda tienen sus implicaciones en la determinación del mecanismo apropiado para alcanzar el nivel óptimo de asigna-

ción de recursos y del sistema consecuente y equitativo de financiación.

En efecto, la consideración de eficiencia en la asignación de recursos exige contemplar el componente público y el componente privado de su demanda, pero ambos conjuntamente. La infravaloración del primero puede conducir a una provisión inferior del nivel socialmente deseable (argumento tradicionalmente empleado), pero su valoración inadecuada por exceso puede resultar también en una sobreasignación de recursos escasos, con lo que conlleva de empleo ineficiente.

Por otra parte, en la medida en que existe un componente individual en esa demanda, la distribución de su coste habrá de reflejarse consecuentemente en la contribución de los sujetos que obtienen el beneficio o rendimiento privado de su adquisición y que están dispuestos a pagar por su «compra». La aplicación de un mismo principio del beneficio al ámbito de los efectos externos de la enseñanza superior sugiere que los beneficiarios de dichos efectos participen también en su financiación. Las consideraciones de equidad, por tanto, en el reparto de sus cargas apuntan a que los grupos sociales o sujetos que se benefician de la enseñanza superior *deben de* participar en el reparto de los costes necesarios para la provisión de la enseñanza superior, en función de la utilidad percibida.

Esto, en último término, refleja una distribución de los costes en función de la proporción de los beneficios y no es más que la consecuencia lógica del razonamiento del profesor Musgrave cuando afirma que «al tratar de bienes que incluyen una mezcla de componentes de necesidad privada y social, este ajuste nos lleva a traducir la teoría de la tributación en una teoría más general del subsidio. La contribución presupuestaria al suministro de diversos bienes y servicios se tiene que hacer entonces en proporción con la relación resultante de beneficios sociales a totales (social más privado). Esta contribución oscilará desde cero a 100 por 100, según cada caso particular» (79).

Estas dos consideraciones expuestas encierran simultáneamente implicaciones en el orden real y en el orden financiero. Un análisis

(79) MUSGRAVE, R. A.: *Fiscal Systems*, Yale University Press, 1970. Traducción española: *Sistemas fiscales*, con introducción de E. Fuentes Quintana, en Aguilar, S. A., Madrid, 1973, pág. 17.

en términos de eficiencia tiene su consecuencia en los mecanismos de determinación del precio y financiación respectivos. Por su parte, las fórmulas de financiación adoptadas por razones de ética distributiva tienen su repercusión en el proceso de asignación de recursos y sus resultados.

Los aspectos financieros de la educación superior aparecen, pues, estrechamente unidos a los problemas de su caracterización económica. No constituyen una cuestión de segundo orden o un «velo» que oscurece los temas más fundamentales de naturaleza real, como denuncian Peacock y Wiseman (80). Los métodos de financiación de la enseñanza superior es algo más que un mero problema instrumental de aplicar unos criterios definidos en el ámbito de las consideraciones reales. En último término, cualquiera que sea el mecanismo de ajuste planteado en el mercado de la enseñanza superior para conseguir la asignación más eficiente de recursos, a partir de su doble composición, siempre quedará por resolver la cuestión de su financiación.

Un planteamiento disociado entre el mecanismo de financiación y el mecanismo de asignación de recursos reales comporta el riesgo de provocar resultados insatisfactorios en ambos terrenos simultáneamente, y tanto desde el punto de vista de la eficiencia como de la equidad. Mucha de esta discordancia tiene que ver con la distinta naturaleza de las fuerzas que afectan a la oferta de la enseñanza superior y de las que afecta a su demanda. Este fenómeno genera unos problemas singulares de ajuste que se acentúan por la presencia de una relación del tipo de Ley de Say en el sentido de que el comportamiento de la oferta alimenta, hasta cierto grado, a la propia demanda.

Los elementos de carácter sociológico, institucional, administrativo y político ejercen una influencia sustancial en la determinación del volumen de recursos que se destinan colectivamente a la enseñanza superior y, simultáneamente, conforman una fórmula de precio y financiación. En este planteamiento suele tener bastante peso una cierta idea de la enseñanza superior como servicio público que, por tanto, debe suministrarse gratuitamente a todo el mundo. A pesar de la presencia de beneficios privados, pueden existir razones

(80) PEACOCK, A., y WISEMAN, J.: «Economic Growth and the Principles of Educative Finance in Developed Countries», en *Financing of Education for Economic Growth*, O.E.C.D., París, 1966, págs. 90-91.

de eficiencia que fundamenten esa alternativa financiera, como lo es el desarrollo económico en economías atrasadas o la inaplicabilidad económica del principio de exclusión (es decir, que sea excesivamente costoso cargar a cada usuario el precio correspondiente a la proporción de servicios adquiridos), aunque esta última razón no parece concluyente puesto que existen empresas privadas que pueden aplicar dicho principio en la provisión de tales servicios.

El argumento más habitual para este tipo de financiación se inspira en cuestiones éticas de distribución (todos los individuos «deben de» recibir igual tratamiento médico, independientemente de su capacidad de pago, o bien, el acceso a la enseñanza superior «no debe de» depender de la capacidad económica de la familia) (81).

En la medida en que el sistema de provisión y financiación (contemplado así habitualmente como un binomio bastante rígido de precio y cantidad racionados) resultante de ese planteamiento esté al margen de cuestiones de eficiencia, se provoca un exceso de demanda sobre la posición de óptimo social en la asignación de recursos del tipo expuesto por N. Singer (82) y, como consecuencia, un proceso intenso de presión social sobre los recursos presupuestarios. Y si ese sistema de financiación se formula también al margen de criterios distributivos de las cargas y beneficios que comporta, el resultado puede ser socialmente inconveniente, en igualdad de condiciones.

La problemática del «mercado» de la enseñanza superior se desenvuelve, por tanto, alrededor de este dilema «eficiencia-equidad» y dimensión pública-privada, conformando un escenario analítico complejo, donde las fuerzas socio-económicas subyacentes no facilitan la aplicación de sus conclusiones lógicas en el orden real y en el financiero.

La dimensión pública que incorpora la enseñanza superior proporciona, como hemos dicho, una base racional para explicar la intervención del sector público a partir del reconocimiento de la incapacidad del mecanismo de mercado para proporcionar una asignación óptima de recursos en esa situación. Pero desde la óptica de respeto al principio de la soberanía del consumidor, el problema

(81) STIGLITZ, J. E.: «The demand for Education in Public and Private School Systems», en *Journal of Public Economics*, núm. 3 (1974), pág. 350.

(82) SINGER, N. M.: *Public microeconomics*, cap. 3, págs. 35-49. Little, Brown and Co., Boston, 19762 (first Edition).

de los beneficios mixtos de la enseñanza superior es, por su naturaleza de efectos externos, una cuestión técnica. Por tanto, su demanda en esas condiciones habrá de ser algo que, como señala el profesor Musgrave, depende de los gustos, rentas y elecciones formuladas por los individuos y no en función de criterios impuestos en el sistema social (83).

El problema de la asignación óptima de recursos en enseñanza superior desde esa caracterización dual ha sido objeto de investigación entre los hacendistas. Este tratamiento ha sufrido, en ocasiones, las consecuencias de esa confusión entre financiación estatal y provisión estatal, que, como subraya Blaug, ha estado tradicionalmente presente en la mayoría de los debates del Estado-providencia (84).

En realidad, la «anatomía de los fallos del mercado» en la enseñanza superior fundamenta, ciertamente, una presencia significativa del sector público en el proceso de asignación de recursos, pero no determina que esa presencia se materialice necesariamente en la propiedad y administración absolutas de los centros de producción. Este tipo de argumentos, y en ausencia de cuestiones ideológicas expresadas en términos de fijación de necesidades preferentes, explica la deseabilidad de una acción pública, que puede manifestarse en esferas distintas y que serán válidas en la medida en que reconduzcan hacia la posición de eficiencia pretendida. Entre esas medidas tiene particular importancia la financiación, aunque bajo el criterio analítico expuesto no se cuenta con argumentos económicos que determinen el hecho de que la financiación pública signifique la propiedad pública (85).

Por su parte, los problemas de la equidad en la distribución de los costes y beneficios de la enseñanza superior constituyen también

(83) MUSGRAVE, R.: *Fiscay Systems*, obra citada. Traducción española, página 20.

(84) BLAUG, M.: *An introduction...*, obra citada, pág. 117.

(85) La discusión en torno a la propiedad pública y financiación pública de la enseñanza superior cuenta con una amplia bibliografía. Un buen resumen se encuentra en la obra citada de M. BLAUG: *An introduction...*, caps. 4 y 10 (págs. 101-186 y 285-315). Referencias adicionales con un comentario sucinto sobre su contenido están recogidas en la obra del mismo autor: *Economics of Education. A selected Annotated Bibliography...*, obra citada, páginas 256-262. Una temprana referencia a esta distinción se encuentra, de acuerdo con el profesor C. Albiñana, en el trabajo citado (*Enseñanza y fiscalidad*, FUNDES, Madrid, 1979) en «nuestro Gil de Zárate que, ya en 1885, advertía que si bien la enseñanza era un "bien público", ello no comportaba una estatalización» (pág. 16).

un campo tradicional de investigación de los economistas, aunque menos desarrollado. Las principales aportaciones en este terreno, según A. Danière (86), se han desarrollado en tres vertientes:

a) A partir de considerar la enseñanza superior como un servicio público puro y aceptando cualquier distribución de renta que resulte de su provisión, se plantea el grado de proporcionalidad de su financiación, es decir, si la participación de cada individuo en su coste aumenta más o menos en proporción a su renta permanente.

b) El énfasis se coloca en la enseñanza superior como productora de mayores remuneraciones relativas en el futuro (como inversión) y se examina el mecanismo de subsidio-inversión pública recibido por los adquirentes de dicha educación: ¿cuál es el volumen de la subvención y por qué —al margen de la racionalidad del apoyo en función de los beneficios externos— debe de aplicarse a un grupo de inversores ya privilegiados con mayores recursos humanos (y a menudo materiales) en lugar de destinarlos a los menos favorecidos?

c) La atención se pone en la vertiente de los beneficios directos e individuales proporcionados por la enseñanza superior a las unidades privadas de gasto (familias) y se examina la dimensión de esos beneficios netos percibidos en relación a su respectivo nivel de renta, bajo la perspectiva de su incidencia progresiva o regresiva según que afecte a los grupos situados en la escala más baja o más alta.

Sin embargo, en este último terreno cabe profundizar más en algunos aspectos que se deducen de las propias características de la enseñanza superior como bien económico en términos de reflejar sus consecuencias lógicas en la determinación del mecanismo de financiación. Se trata de identificar los sujetos y grupos sociales que se benefician de la enseñanza superior y de los sujetos y grupos sociales que deben de soportar el coste de su financiación, desde una perspectiva de distribución equitativa en función de tales beneficios.

Desde este enfoque, los dos elementos mencionados, tanto en el componente privado como en el público de la enseñanza superior,

(86) DANIÈRE, A.: «Economics of Higher Education», en *Does College matter?*, citado, págs. 376-377.

de efectos intertemporales y transferencia interpersonal entre personas de generaciones distintas, ofrece posibilidades para explorar la construcción de mecanismos de financiación que tengan en cuenta sus implicaciones en términos de reparto generacional adecuado de costes y beneficios de la enseñanza superior.

VI. CONCLUSIONES

La educación superior tiene un valor económico, tanto para los individuos como para la sociedad en su conjunto. Ese hecho justifica la dedicación de recursos escasos para su producción y adquisición. En un sentido más preciso, y desde la concepción neoclásica de la retribución de los factores basada en el coste de oportunidad, diríamos que se está dispuesto a pagar un precio por la adquisición de esa educación superior en razón de su capacidad para generar una serie de beneficios económicos. La interpretación de que esos beneficios se reflejan, de una u otra forma, en una mayor retribución, se asocia a una relación positiva entre nivel superior de educación y mayor nivel relativo de remuneración.

La explicación analítica de esa asociación se ofrece, por el momento, mediante tres alternativas: económica, sociológica y psicológica. Cada una tiene su crítica, pero todas encierran una parte de verdad. Por ese motivo, no pueden tomarse como versiones excluyentes, sino formando parte del proceso de desenvolvimiento en el conocimiento científico del valor económico de la educación.

La educación superior comporta el empleo de recursos escasos para lograr determinados fines económicos y es susceptible de intercambio. Esto significa, en términos económicos, un problema de escasez, interpretado en términos de relación entre una curva de oferta y una curva de demanda. Por tanto, la provisión y financiación de la educación superior encuentran un tratamiento válido desde el enfoque y los instrumentos del análisis económico.

La racionalidad de este planteamiento contrasta con el funcionamiento operativo de esta actividad, que parece reflejar en escasa medida sus consecuencias lógicas. El precio se fija generalmente mediante decisión política, los métodos de producción se apoyan notablemente en la tradición, la selección de los factores está influida por la capacidad de pago familiar y la distribución del volu-

men de producción por productos no suele apoyarse con garantías en una previsión detallada de su respectiva demanda.

Este fenómeno, al margen de desviaciones del comportamiento racional, refleja un carácter singular de la educación superior como bien económico. Esa singularidad se manifiesta en cuatro planos:

1) Como *actividad productiva* no responde al patrón típico de funcionamiento de la «firma», puesto que:

- a) Persigue una multiplicidad de objetivos, entre los cuales no se aprecia la maximización de los beneficios «empresariales» ni de cualquier otra cosa.
- b) Su ciclo de producción es excepcionalmente prolongado, lo que exige la preparación de la mayoría de sus elementos con mucha anticipación a la demanda.
- c) Funciona habitualmente con una tecnología muy rígida, en parte impuesta por la tradición y la costumbre.
- d) La mayoría de sus *inputs* los adquiere a precios administrados y una buena parte de su propio *output* se consume como *input* subsiguiente.

2) A nivel de su *demand*a, cabe subrayar:

- a) La presencia de un componente individual y de un componente social, lo que determina su pertenencia al ámbito de los bienes económicos con función dual.
- b) La interpretación económica de la finalidad de su gasto encierra también una dimensión plural: consumo inmediato, consumo duradero e inversión. Estos tres aspectos, en su totalidad o parcialmente, pueden fundamentar la decisión del gasto. Una clasificación singular resulta, pues, arbitraria y parcial, al margen de su fundamento analítico.
- c) La adquisición está sujeta simultáneamente a una doble restricción: disponibilidad de una capacidad económica y de una capacidad intelectual.
- d) La responsabilidad de la decisión de adquirir la educación superior no suele coincidir con la de su utilización. Los padres o tutores asumen la primera en nombre de y para sus hijos o protegidos. Esta distinción comporta una transferencia económica de carácter interpersonal, al margen del mecanismo de provisión empleado (mercado o presupuesto).

3) En cuanto al *producto*, merece señalarse:

- a) Su dependencia habitual con respecto a la consecución de los niveles inferiores de enseñanza.
- b) Su naturaleza intangible, abstracta y, en principio, tan duradera como la propia vida del individuo que lo adquiere. Por el contrario, la mayoría de los bienes de que se ocupa el análisis económico bajo los criterios de la escasez son tangibles, concretos y de corta o media duración.
- c) Como capital económico se incorpora de forma inseparable a su adquirente y queda sujeto así en su empleo a las restricciones que comporta esa integración, en función de los valores sociales y culturales dominantes y de las exigencias legales que regulan los derechos de las personas.
- d) Su contenido y efectos no se circunscriben al ámbito puramente económico, sino que contiene una fuerte dimensión social, cultural y política, formando un conjunto de difícil separación.
- e) El conocimiento de sus efectos se desenvuelve todavía a nivel incipiente, especialmente en su dimensión cualitativa.

4) En cuanto al funcionamiento de su *mercado*, conviene destacar:

- a) La importancia de la presencia pública en su provisión y, particularmente, en su propiedad y gestión, que no encuentra una explicación satisfactoria en la teoría económica de la educación, aunque la reforcemos con la teoría de los «efectos externos» y bienes públicos de la moderna economía del bienestar.
- b) La articulación de un mecanismo de elección pública que determina simultáneamente el volumen de oferta y el precio y, de esta forma, genera un componente «artificial» en la demanda privada que se añade al componente autónomo o natural de dicha demanda.

El análisis de los efectos económicos de la educación superior ha de contar con esa caracterización singular como punto de partida. Además, su clasificación económica como bien de consumo o de inversión no deja de ser arbitraria, está influida por la perspectiva

adoptada y su contabilización en las cuentas nacionales y presupuestarias recoge la influencia metodológica de inspiración keynesiana de clasificar el gasto según el agente que lo protagoniza (cuando se imputa a las economías domésticas o al sector público se considera como consumo, salvo que se materialice en edificios o infraestructura física, mientras que si corre a cargo de las empresas se computa como inversión).

En esas condiciones, no resulta fácil la construcción de un esquema analítico que dé respuesta cumplida de forma conjunta a todos los aspectos contenidos en la demanda privada de la educación superior, puesto que «no es un bien simple de características fijas e idénticas para todos, sino un bien que puede diferir de un demandante a otro». Sin embargo, en el estado actual de conocimientos, el enfoque de su demanda como bien de inversión constituye un mecanismo válido para interpretar razonablemente el significado económico de dicha demanda, considerándose como el fundamento científico de la moderna Economía de la Educación.

Esto no significa el rechazo del componente de consumo en dicha demanda, sino el recurso a un procedimiento analítico que, siendo parcial en su alcance, proporciona, sin embargo, una aproximación fructífera a la interpretación científica deseada.

Además, las críticas modernas a este enfoque reconocen esa utilidad y se sitúan más bien en la línea del desarrollo progresivo de su contenido científico que en el de la sustitución de su núcleo metafísico, en la metodología lakatosiana.

La teoría del capital humano resulta, pues, un instrumento útil para explicar la demanda privada de la educación superior. Parte de la idea de que la gente desea emplear recursos en su adquisición porque espera recibir como consecuencia una corriente de rendimientos futuros (pecuniarios y no pecuniarios), poniendo así el énfasis en la distinción entre satisfacciones presentes y futuras.

La discusión efectuada sobre el significado económico de la demanda privada de la educación superior, desde los fundamentos de la teoría del capital humano, permite subrayar dos aspectos particularmente relevantes para el contenido de nuestra investigación:

a) La dimensión intertemporal, en términos del aplazamiento de los efectos económicos resultantes de la decisión económica adoptada.

b) La dimensión de transferencia interpersonal, que se transforma en transferencia intergeneracional cuando se tiene en cuenta la respectiva posición de los sujetos implicados en la decisión y en el disfrute de sus resultados.

Pero el hecho de que la demanda de educación superior pueda interpretarse racionalmente como una demanda de inversión no significa que el funcionamiento de su mercado pueda contemplarse adecuadamente como el de cualquier inversión productiva. Por el contrario, la singularidad de su caracterización económica determina una serie de fallos en el mecanismo de mercado para proveer su asignación óptima desde un punto de vista social. Sobre esa base se fundamenta normativamente la racionalidad de la intervención pública.

En el análisis del espectro de necesidades económicas dentro de la moderna Economía Pública, la educación superior se considera como un caso especial de bien *con beneficios mixtos* o bien privado con efectos públicos, dentro de la categoría «musgraviana» más amplia de los bienes mixtos.

Este caso recoge el fenómeno de la presencia de efectos externos simétricos no sustitutivos de carácter general, que afectan tanto al consumidor directo de dicho bien como a los beneficiarios externos, teniendo en cuenta que dichos efectos son de naturaleza distinta del efecto individual que se produce también para el citado consumidor directo. Lo que significa, en otras palabras, que la educación superior produce ambos tipos de efectos —públicos y privados— de forma conjunta.

El componente público de la educación superior encierra también los dos aspectos subrayados de dimensión temporal —la educación superior es, en este caso, inversión pública— y de transferencia interpersonal. Esta última no afecta tanto a la relación entre miembros de una misma familia (aunque nada impide que pueda suceder así) como a la relación entre distintos contribuyentes-votantes de dicho gasto público.

El hecho de que los contribuyentes-votantes de hoy decidan el empleo de los recursos y los beneficios sean disfrutados por aquellos que son contribuyentes-votantes en el futuro, comporta efectivamente también una transferencia intergeneracional entre ambos grupos sociales.

Así, pues, la identificación conceptual de la educación superior como bien económico tiene consecuencias en el terreno del nivel socialmente óptimo de recursos asignados y en el ámbito de la distribución socialmente justa de su coste. Desde esa perspectiva, los aspectos de financiación adquieren una importancia decisiva, y ya no son una mera cuestión instrumental o un «velo» que mediatiza los temas esenciales. De hecho, la discordancia apreciada entre los razonamientos en el terreno real y los planteamientos financieros en materia de la educación superior tiene mucho que ver con la problemática actual que afecta a su oferta y a su demanda, y tanto desde los criterios de la eficiencia como de la equidad.

La discusión de ese problema en términos de eficiencia es familiar dentro de la Hacienda Pública moderna y las propuestas se dirigen a la instrumentación adecuada de la participación pública. En todo caso, no se cuenta con argumentos económicos para sostener que esa participación tiene que significar precisamente la propiedad o la gestión pública de dicha actividad.

La consideración de los aspectos de equidad ha puesto tradicionalmente el énfasis en los efectos sobre los sujetos económicos de acuerdo con su posición en la distribución personal de la renta. Sin embargo, este panorama analítico se enriquece con la incorporación de otros enfoques relevantes en el análisis distributivo de las cargas y beneficios de la enseñanza superior.

Desde esa perspectiva, a la hora de plantearse las cuestiones esenciales de todo enfoque de análisis distributivo —¿quién se beneficia de la enseñanza superior y quién paga su financiación?— para la determinación de una distribución socialmente equitativa de sus gastos aparece la conveniencia de tener en cuenta también estos aspectos de temporalidad y traslación intergeneracional de los efectos públicos y de los efectos privados que lleva consigo su provisión y derivar sus conclusiones lógicas en términos de sistemas de financiación.