

Financiación Universitaria: Desafíos y Soluciones Potenciales

José Montalbán Castilla



PARIS SCHOOL OF ECONOMICS
ÉCOLE D'ÉCONOMIE DE PARIS

June 24, 2019

Outline

Desafíos del Sistema Universitario del siglo XXI

Rentabilidad Privada de la Educación Superior

Modelos de Financiación de la Educación Superior

Implicaciones de Equidad y Eficiencia de los Modelos de Financiación

¿Qué modelo de financiación conciliaría la eficiencia y equidad para España?

Conclusiones

Motivación

- **Contexto:**

- ① Expansión de la educación superior en las últimas décadas (ratio media de acceso de 37%-59% entre 1995-2014; OCDE, 2016).
- ② Aumento del gasto público desde comienzos de siglo (del 0,9-1,3% del PIB en los países de la OECD entre 1999-2014)
- ③ Crisis financiera de 2008

→Creciente presión presupuestaria

- **Consecuencia:** reformas en los sistemas de financiación de muchos países desarrollados (tasas, becas, préstamos, etc.)
- Tema central de **política pública:** ¿Cómo se debe financiar la educación terciaria?

Desafío: Sistema de Financiación

- **Modelo de financiación universitaria común** en los países de la OCDE: subsidios a los organismos universitarios financiados con **impuestos generales**
- **Problemas** de este modelo:
 - ① Regresividad
 - ② Calidad universitaria depende del ciclo económico
 - ③ Universidades expuestas a la incertidumbre política (Cabrales et al., 2018)

Desafíos adicionales: Eficiencia (rendimiento)

- 1 **Organismos Universitarios:** puestos modestos en los rankings de universidades a nivel mundial
 - Baja dotación de fondos públicos en términos relativos (gasto público en educación superior en España es un 2% y la media en Europa es del 3%), además de una disminución del 16% entre 2008-2016
 - Escasez de incentivos al rendimiento (opaco sistema de selección, burocracia, investigación, etc.)
- 2 **Estudiantes** (Deming y Walters, 2017; Shapiro et al., 2012):
 - Alargamiento del tiempo de graduación: el 50% de los estudiantes requieren de dos o más años adicionales para finalizar sus estudios universitarios (Lassibille y Gómez, 2011)
 - Alto abandono universitario: 19% de los estudiantes abandonan los estudios en el primer año de universidad (Ministerio de Educación)

Desafíos adicionales: Equidad (acceso)

- **Diferencias** notables en los niveles de **acceso y graduación** universitaria entre diferentes **grupos socioeconómicos**
- **Hecho estilizado**: mientras que el 67% de alumnos con padres universitarios logró un título universitario, sólo el 23% de los estudiantes con padres sin formación universitaria lo alcanzó (OCDE, 2016).
- Investigación señala **dos factores** de estas diferencias:
 - 1 Barreras Financieras (Baum, Ma y Payea, 2013)
 - 2 Menor rendimiento académico general: asociado a factores como la mayor incidencia del fracaso escolar temprano, menores notas medias, etc. (Bowen et al., 2006)

Desafíos del Sistema Universitario del Siglo XXI

- ① **Financiación:** creciente presión presupuestaria, regresividad y dependencia del ciclo económico
- ② **Eficiencia:** modesto rendimiento medio de organismos universitarios y estudiantes (en términos relativos)
- ③ **Equidad:** desigualdades en el acceso a la educación superior

→ Necesario determinar **que sistema de financiación es sostenible a largo plazo, además de ofrecer los mejores resultados en eficiencia y equidad**

Outline

Desafíos del Sistema Universitario del siglo XXI

Rentabilidad Privada de la Educación Superior

Modelos de Financiación de la Educación Superior

Implicaciones de Equidad y Eficiencia de los Modelos de Financiación

¿Qué modelo de financiación conciliaría la eficiencia y equidad para España?

Conclusiones

Rentabilidad Privada de la Educación Superior

- **Mensaje común de la literatura académica (correlacional y causal):** existen incentivos privados suficientes para invertir en educación
 - 1 Bhuller, Mogstad y Salvanes (2017): cada año adicional de educación incrementa el ingreso entre 2-9%
 - 2 Kirkeboen, Leuven y Mogstad (2018): retorno heterogeneo dependiendo de la especialización
 - 3 Diris y Oogue (2018): rentabilidad no homogénea entre países
- **España no es es una excepción:**
 - 1 Diris y Oogue (2018): IRR del 10%
 - 2 Fuente y Jimeno (2011): todos los ciclos educativos postobligatorios obtienen rentabilidades atractivas desde el punto de vista privado y fiscal
 - 3 Florentino Felgueroso: la educación universitaria y FP superior tienen un impacto positivo en los salarios (33-43%)

Outline

Desafíos del Sistema Universitario del siglo XXI

Rentabilidad Privada de la Educación Superior

Modelos de Financiación de la Educación Superior

Implicaciones de Equidad y Eficiencia de los Modelos de Financiación

¿Qué modelo de financiación conciliaría la eficiencia y equidad para España?

Conclusiones

Modelos de Financiación

- ① **GET (Impuestos Generales):** impuestos generales para subvencionar a las instituciones universitarias
- ② **GRT (Impuesto al Graduado):** cuando estos impuestos se financian solamente por contribuyentes que han participado en el sistema universitario
- ③ **LOA (Préstamo Clásico):** préstamos donde la cantidad a devolver es fija
- ④ **ICL (Préstamo Contingente a la Renta):** préstamos donde la cantidad a devolver está expresada como un porcentaje del ingreso individual futuro

Coste Universitario Financiado con Fondos Públicos

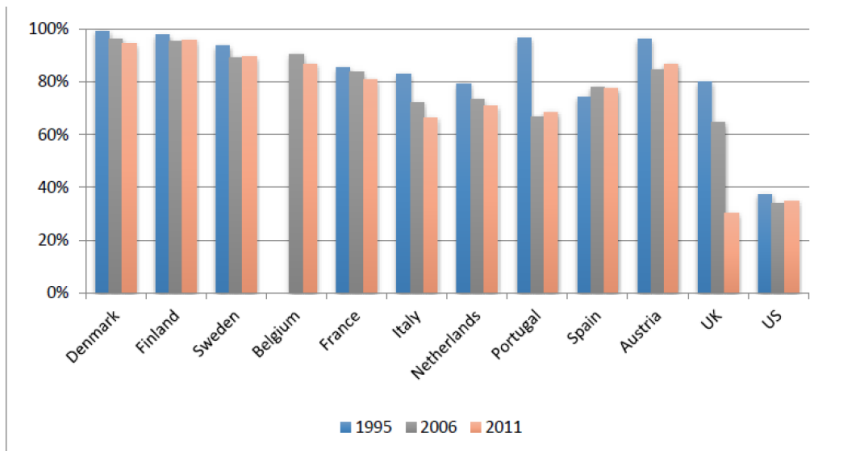


Gráfico 2. Coste universitario (%) financiado con fondos públicos

Fuente: Azmat y Simion (2017)

Outline

Desafíos del Sistema Universitario del siglo XXI

Rentabilidad Privada de la Educación Superior

Modelos de Financiación de la Educación Superior

Implicaciones de Equidad y Eficiencia de los Modelos de Financiación

¿Qué modelo de financiación conciliaría la eficiencia y equidad para España?

Conclusiones

Modelos de Financiación: Equidad vs. Eficiencia

- **Equidad:** la mayoría de países que usan el sistema GET son regresivos (Diris y Oogue, 2018; Cabrales at al., 2018)
 - Problema de **redistribución perversa:** contribuyentes sin educación universitaria (y con menos ingresos) subsidian a los hijos de los contribuyentes con educación universitaria (mayores ingresos)
- **Eficiencia:** externalidades positivas; riesgo no asegurable y restricciones crediticias; economía del comportamiento

→Diris y Oogue (2018): **cambio** hacia un sistema **ICL o GRT sería deseable** en comparación con el GET

Ventajas y Desventajas del ICL con respecto al GET

① Ventajas:

- Incrementaría la progresividad del sistema
- Riesgo moral cuando el estudiante está cursando los estudios
- Asegura contra el riesgo
- No limita el acceso: se concede de manera universal
- Relajaría el problema de descuento hiperbólico de las familias.

② Desventajas:

- Si hay externalidades positivas fuertes: $GET > ICL$
- Riesgo moral en el mercado de trabajo
- Riesgo de impago
- Implicaciones psicológicas: aversión a la palabra "préstamo" ("Beca retornable", Cabrales et al., 2018)

Evidencia internacional sobre los ICL

- Actualmente se usa en Australia, Hungría, Países Bajos, Nueva Zelanda y Reino Unido.
- **Reino Unido:** país interesante para estudiar sus efectos
- **Tres reformas (1998, 2007 y 2012):** incremento de las tasas, modelo ICL, y un incremento en el sistema de becas
- **Evaluaciones de efectos a corto plazo:**
 - ① Azmat y Simion (2017): no hay impacto negativo en la matriculación universitaria de los estudiantes con familias de bajo nivel socioeconómico.
 - ② Murphy, Scott-Clayton y Wyness (2017): incrementa la financiación per cápita, la matriculación, y disminuye las diferencias en el acceso
- La evidencia sugiere que el cambio puede haber sido

coste-efectivo

José Montalbán Castilla (PSE)



Tasas Universitarias vs. Ayuda Financiera

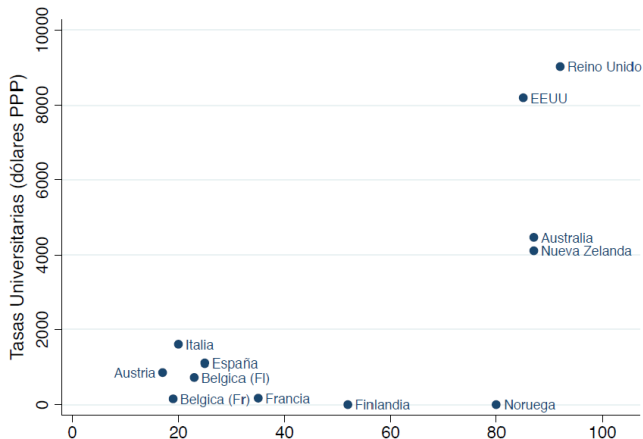


Gráfico 3. Estudiantes que se benefician de ayuda financiera (%)

Fuente: Elaboración propia a partir de Azmat y Simion (2017) y OCDE (2016)

Tasas Universitarias: Eficiencia vs. Equidad

- ① **Equidad** (Cameron y Heckman, 2001; Dynarsky, 2003):
 - Incremento de 1.000 \$ disminuye la matriculación entre 0-3 p.p.
 - Disminución de 1.000 \$ aumenta la matriculación entre 0-6 p.p.
- ② **Eficiencia:**
 - Incremento de 1.000 € aumenta en 5,2 p.p. la probabilidad de graduarse antes (Garibaldi et al., 2012)
- ③ **Evidencia sobre España** del cambio de sistema de tasas:
 - Montalvo (2018): no hay efecto estadísticamente significativo en el abandono universitario
 - Beneito, Boscá y Ferri (2018): aumenta la probabilidad de aprobar en primera matrícula y calificaciones. No efecto en el abandono universitario

→ **Mensaje:** diseño con bajas tasas de entrada, y aumento progresivo en el coste por repetición parece mejorar rendimiento y no dañar acceso

Becas Universitarias: Eficiencia vs. Equidad

- 1 **Equidad:** efectos positivos en la matriculación, permanencia, graduación y ingresos (Dynarsky, 2003; Fack y Grenet, 2015)
- 2 **Eficiencia** (Angrist et al., 2014): incentivos aumentan el rendimiento, pero efectos relativamente pequeños
- 3 **Evidencia sobre España:**
 - Análisis sobre el sistema de becas y propuestas necesarias (Ferrer, 2018; AIReF, 2019). Problemas fundamentales: becas se pagan tarde, no cubren costes reales de vida, revisar requisitos económicos y de patrimonio, etc.
 - Montalbán (2019): requisitos mínimos de 2013 parecen mejorar el rendimiento académico y no afectan abandono universitario
 - ▶ Limitaciones: validez externa y efectos distributivos heterogéneos

→ **Mensaje:** reformas urgentes (ej. adelantar calendario, subir cuantías para los estudiantes que se mueven de CCAA o estructura lineal con la renta), y falta de datos administrativos impide la evaluación completa del programa nacional

Outline

Desafíos del Sistema Universitario del siglo XXI

Rentabilidad Privada de la Educación Superior

Modelos de Financiación de la Educación Superior

Implicaciones de Equidad y Eficiencia de los Modelos de Financiación

¿Qué modelo de financiación conciliaría la eficiencia y equidad para España?

Conclusiones

Sistema de Financiación Universitaria en España

- **Modelo GET:** Los contribuyentes subvencionan alrededor del 80% del coste de la educación superior
- **Tasas universitarias varían:** especialización, CCAA y el número de veces que el estudiante se ha matriculado en una asignatura concreta (1.100 euros de media)
- **Programa nacional de becas** universitarias (Becas de Carácter General): similar al de otros programas internacionales (cobertura del 22% de los estudiantes)

¿Sería posible la implementación del ICL en España?

- **Clave para el funcionamiento del ICL:** mercado de trabajo de los graduados universitarios. **España:** altas tasas de desempleo juvenil y mercados duales con gran presencia de contratos temporales
- Ventaja de España: **Cabrales, Güell, Madera y Viola (2018)**
- **"Laboratorio virtual"** con escenario base: deuda de 21 000 euros, tipo de interés del 0%, tasa de devolución del préstamo del 10% de la renta al año por encima del mínimo exento, 15 000 euros de exención y deuda se cancela después de 25 años
- **Conclusiones:** (i) La estructura es altamente progresiva; (ii) La cantidad del coste universitario pagado por el Estado es entre 16 y 56 p.p. menor que en el sistema actual

Outline

Desafíos del Sistema Universitario del siglo XXI

Rentabilidad Privada de la Educación Superior

Modelos de Financiación de la Educación Superior

Implicaciones de Equidad y Eficiencia de los Modelos de Financiación

¿Qué modelo de financiación conciliaría la eficiencia y equidad para España?

Conclusiones

Conclusiones

- Cambio a un sistema de **préstamos contingentes a la renta** combinado con **aumento** de la dotación de **becas para alumnos de bajo ingreso** podría dar **solución** a varios desafíos del sistema universitario:
 - 1 **Financiación:** sistema más progresivo, menos dependiente del ciclo económico y la incertidumbre política
 - 2 **Financiación y eficiencia (universidad):** mejoraría la posición fiscal del Estado. El excedente (entre 1.424-5.000M€) se podría destinar a mejorar la calidad universitaria
 - 3 **Eficiencia (estudiantes):** sistema de incentivos de estudiantes quedaría reforzado (riesgo moral durante los estudios)
 - 4 **Equidad (acceso):** concesión universal (incluso potencialmente superior al actual)
 - 5 **Becas:** liberación de fondos en el sistema de becas (330M€). Destinados potencialmente a cubrir los costes reales de vida de los estudiantes con menos recursos

→ Necesario diseñar políticas estructurales que sean sostenibles a largo plazo y que alivien los desafíos (eficiencia y equidad) del sistema universitario del siglo XXI

¡Muchas gracias por su atención!

APÉNDICE

Modelos de Financiación: Eficiencia

① Externalidades Positivas

- Evidencia Empírica: son de pequeño tamaño y no pueden justificar (solamente) los niveles actuales de subsidio (Diris y Oogue, 2018)

② Riesgo no asegurable y las restricciones crediticias

- ICL y GRT: (i) Ofrecen crédito y seguro; (ii) Más efectivos para lidiar con el riesgo moral en la universidad

③ Economía del comportamiento

- Descuento hiperbólico o racionalidad limitada: mala predicción de los retornos de la educación superior puede llevar a una baja inversión desde el punto de vista social
- GET, ICL y GRT: útiles para lidiar con la mala predicción

Coste Fiscal Neto: visión parental

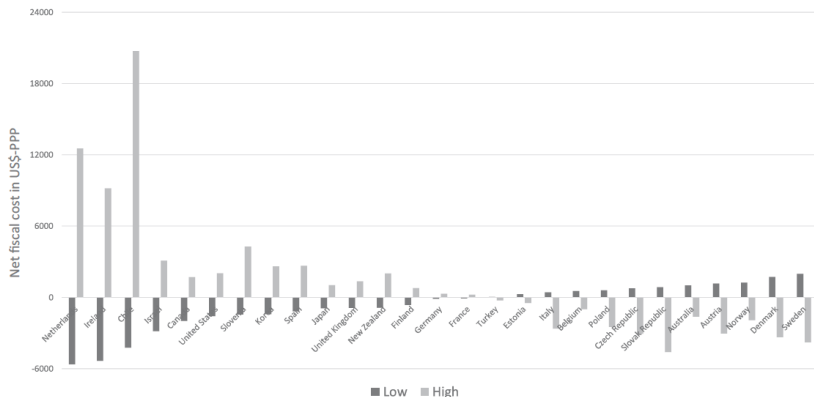


Figure 5. Net fiscal cost of higher education (parental view)

Notes: The figure shows the average net fiscal cost for a low-skilled parent and a high-skilled parent for the higher education of their children. Countries are ranked by the net fiscal cost of low-skilled parents.

Source: Own computations based on OECD data.

Coste Fiscal Neto: visión estudiante

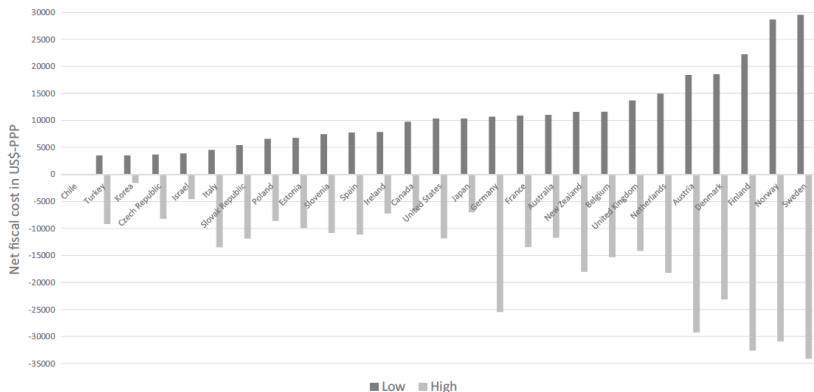


Figure 6. Net fiscal cost of higher education (student view)

Notes: The figure shows the average net fiscal cost for higher education for the low-skilled (non-students) and the high-skilled (students). Countries are ranked by the net fiscal cost of non-students.

Source: Own computations based on OECD data.

Gasto Público y Privado en Educación Superior

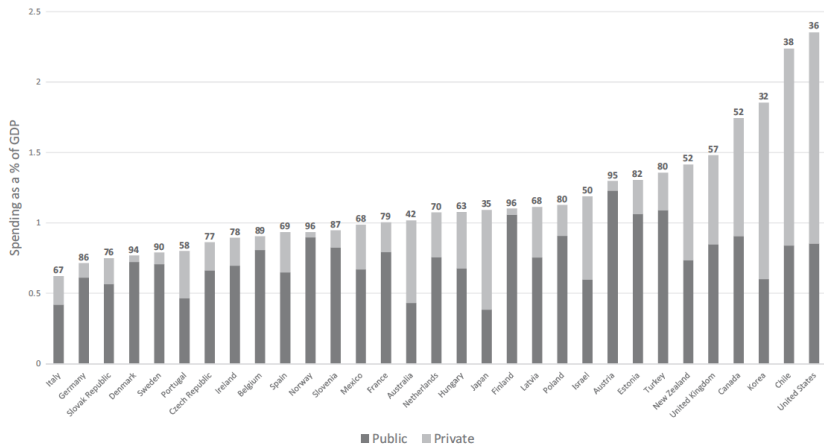


Figure 2. Public and private spending on higher education

Notes: The figure shows public spending and private spending on higher education institutions as a percentage of GDP across OECD countries. Countries are ranked by the sum of the two. The percentage share of public spending is provided at the top of each bar.

Características de Modelos de Financiación

Tabla 1. Modelos de financiación. Características

Concepto	Impuestos Generales (GET)	Impuesto Graduado (GRT)	Préstamo Clásico (LOA)	Préstamo contingente (ICL)
Obligatorio	Sí	Sí	No	No
Limitado	No	No	Sí	Sí
Ligado al ingreso	Sí	Sí	No	Sí
Ligado al estudio	No	Sí	Sí	Sí
Duración	De por vida	De por vida	Fija	Variable (limitada)
¿Quién paga?	Todos los contribuyentes	Estudiantes	Sobre todo estudiantes	Sobre todo estudiantes
Riesgo de impago	Compartida	Combinada	Compartida	Compartida

Fuente: Diris y Oogue (2018)