

Autor(es): **Carmen Pérez Esparrels ; Alfonso Utrilla de la Hoz**

Título: **La incidencia redistributiva del gasto público en educación: una aproximación empírica al caso español**

Resumen:

I. INTRODUCCION.

II. CONSIDERACIONES TEORICAS Y EVIDENCIA EMPIRICA DE LA ACTUACION DEL SECTOR PUBLICO EN LA EDUCACION.

II.1. FUNDAMENTOS TEORICOS DE LA INTERVENCION PUBLICA EN LA EDUCACION DESDE UNA OPTICA REDISTRIBUTIVA.

II.2. LOS ENFOQUES SOBRE LA INCIDENCIA REDISTRIBUTIVA DEL GASTO.

II.3. UNA REVISION DE LOS ESTUDIOS APLICADOS EN EL AMBITO DE LA EDUCACION.

III. LOS INDICADORES DE INCIDENCIA REDISTRIBUTIVA DEL GASTO PUBLICO EN EDUCACION EN LA ENCUESTA DE PRESUPUESTOS FAMILIARES.

III.1. LA ENCUESTA DE PRESUPUESTOS FAMILIARES COMO ELEMENTO BASE DEL ANALISIS EMPIRICO.

III.2. LA DISTRIBUCION DEL COLECTIVO DE BENEFICIARIOS DE LA EDUCACION EN LA ENCUESTA DE PRESUPUESTOS FAMILIARES.

IV. UNA APROXIMACION DE LOS EFECTOS REDISTRIBUTIVOS DEL GASTO PUBLICO POR NIVELES EDUCATIVOS.

V. CONSIDERACIONES FINALES.

*** Este Documento está basado en una investigación más amplia, que bajo el título de: "Efectos redistributivos de la financiación pública de la educación en España. Una evaluación del gasto en Universidades por Comunidades Autónomas", ha contado con la financiación concedida por el CIDE**

en la convocatoria de ayudas a la investigación educativa por Resolución de 20 de julio de 1994 de la Secretaría de Estado de Educación.

I. INTRODUCCION.

La necesidad de administrar adecuadamente los recursos públicos limitados destinados a la educación, en todos sus niveles, hace imprescindible orientar la política de gastos públicos hacia la consecución de dos objetivos básicos: garantizar la igualdad de oportunidades y alcanzar una asignación eficiente de los recursos. El grado de eficacia en el cumplimiento de estos dos objetivos depende estrechamente de la incidencia de las políticas públicas en las posibilidades de acceso real de los usuarios a los distintos niveles educativos, independientemente de sus rentas.

Los objetivos del gasto público en educación presentan aspectos diferenciados en función del nivel educativo considerado. Así, mientras en la educación básica la responsabilidad de la tutela pública ha de garantizar la formación obligatoria y gratuita hasta la edad laboral, posibilitando la movilidad social, en la educación media la vinculación con el sistema productivo nacional es más estrecha, obteniéndose unos elevados rendimientos sociales. Sin embargo, en la educación superior la rentabilidad individual es más elevada a través de una mayor conexión entre la titulación y los rendimientos salariales previstos. Esta diferenciación hace que sea necesario analizar separadamente la incidencia redistributiva del gasto público en educación en los distintos niveles.

Se abordan a continuación los aspectos teóricos más relevantes sobre la intervención pública en la educación, destacando especialmente la consecución de fines redistributivos mediante esta función. Se revisan los distintos enfoques teóricos sobre la incidencia del gasto público y se analizan los resultados más relevantes que se han obtenido de la evidencia empírica disponible, tanto en el análisis comparado, como en el caso español. Finalmente, se lleva a cabo un análisis empírico sobre la incidencia personal y espacial que el gasto público en los distintos niveles educativos genera en la sociedad española.

II. CONSIDERACIONES TEORICAS Y EVIDENCIA EMPIRICA DE LA ACTUACION DEL SECTOR PUBLICO EN LA EDUCACION.

II.1. FUNDAMENTOS TEORICOS DE LA INTERVENCION PUBLICA EN LA EDUCACION DESDE UNA OPTICA REDISTRIBUTIVA.

En un contexto económico como el que caracteriza a la mayor parte de las sociedades de nuestro entorno, el marco conceptual de referencia para justificar cualquier actuación del Sector Público debería de partir de un doble planteamiento normativo-positivo. Desde el enfoque normativo, se trata de ofrecer argumentos sobre la conveniencia de las intervenciones públicas en una economía de mercado y las formas a través de las cuales han de sustentarse para alcanzar los objetivos perseguidos. Desde la perspectiva positiva, se trata de contrastar esas razones con las normas de comportamiento y las pautas de actuación real que sigue el Sector Público.

Partiendo de la lógica interna que define el funcionamiento de la economía de mercado en el conjunto de la actividad económica, podremos encontrar respuestas a los interrogantes básicos a los que ésta se enfrenta, y que se pueden sintetizar en los siguientes:

- * ¿Qué producir?. Orientación del proceso productivo.
- * ¿Cómo producirlo?. Organización de la producción.
- * ¿Para quién producir?. Adjudicación del esfuerzo productivo.

La definición de una actividad como "económica" implica el cumplimiento simultáneo de una serie de características: la existencia de fines alternativos objeto de elección, la jerarquización de dichos fines en función de la opción elegida, la escasez de medios para alcanzar los objetivos planteados y la necesidad de que los medios utilizados sean susceptibles de usos alternativos.

Bajo estas condiciones, el mecanismo de mercado incorpora los elementos necesarios para garantizar una asignación eficiente de los recursos productivos. En este sentido, los precios constituyen una "señal" importante que manifiesta las preferencias de los ciudadanos a través de la función de demanda en los distintos mercados y que da respuesta al primer interrogante (orientación). La combinación de factores productivos se realizará en función de la productividad marginal incorporada por cada uno de ellos y su remuneración será acorde con dicha productividad, configurando una oferta competitiva y resolviendo el segundo interrogante (organización). Finalmente la adjudicación del esfuerzo productivo vendrá determinada en el intercambio (igualando precio a coste marginal) por la propiedad de los factores productivos y su remuneración.

De acuerdo con este planteamiento, la lógica del mercado permite resolver, a priori, los problemas asignativos y distributivos que origina toda actividad económica. La intervención pública vendría entonces únicamente justificada por la vulneración de las reglas del funcionamiento interno del propio mercado (fallos asignativos) o por discrepancias sociales con la distribución proporcionada por el mercado (redistribución de la renta y riqueza).

Los supuestos implícitos en el funcionamiento del mecanismo de mercado para actuar eficientemente

son básicamente cuatro:

* Supuesto de competencia, por el que los agentes económicos actúan competitivamente, sin más restricciones que las derivadas de la tecnología y la limitación de recursos, aceptando los precios como dados, y sin capacidad individual para alterarlos.

* Supuestos de rivalidad y exclusión, por los que existe un completo sistema de derechos de propiedad individual sobre bienes y factores que se manifiestan en precios y que impiden el disfrute conjunto de los bienes y servicios consumidos y su acceso a los individuos que no satisfacen el precio de mercado.

* Supuesto de información perfecta, por el que consumidores y productores conocen totalmente las características de bienes y procesos productivos y pueden valorar en precios la utilidad y la productividad de los bienes y factores.

* Supuesto de mercados completos, por el que todas las opciones a las que se enfrentan los agentes económicos tienen mercados.

En la medida en que no se cumplan estos requisitos el mecanismo de mercado presenta deficiencias que justificarían, a priori, la intervención pública para asignar eficientemente los recursos.

Igualmente, desde el punto de vista distributivo el mercado proporciona una asignación de medios a los agentes económicos en función del reparto inicial de factores productivos y de su utilización (productividad) en el proceso económico. Si el reparto inicial de factores o las oportunidades de mejorar la productividad de los mismos no son uniformes, la distribución resultante será desigual y su corrección puede ser encomendada al Sector Público a través de sus programas de ingresos y gastos.

De acuerdo con esta óptica podemos encontrar campos importantes para la intervención pública que, en el caso de la educación, se centran básicamente en su consideración como bien preferente con fines redistributivos, pero que incorpora también otras facetas, destinadas a corregir fallos asignativos.

Así, desde una perspectiva de asignación eficiente de recursos, aunque resulta evidente que existen mercados privados en todos los niveles educativos, se puede justificar la intervención pública en distinto grado.

El componente de bien público que puede incorporar la investigación básica o los procesos de formación de educadores puede hacer deseable la presencia pública en estos campos para corregir una subproducción en el mercado.

El supuesto de información perfecta puede quedar vulnerado en los distintos niveles educativos. Así, la falta de información adecuada por parte del usuario puede conducir a una demanda alejada de los niveles de eficiencia. Este problema se acentúa en los niveles educativos inferiores si se considera que las decisiones

sobre la cantidad de educación demandada depende de personas (usuarios, padres o tutores) que pueden minusvalorar sus ventajas. En estos casos, el Sector Público puede imponer un número de años de educación obligatoria a través de la regulación y también financiar (proveer) o proporcionar directamente el servicio (producir).

Por otro lado, la información que necesita el mercado para que sus agentes tomen sus decisiones, de tal forma que la asignación de los recursos resulte eficiente, precisa la garantía de que la formación obtenida sea consecuente con la titulación. La certificación oficial de los títulos y la regulación del contenido de los programas o materias cursadas en cada nivel educativo puede favorecer la difusión de información homogénea, evitando ineficiencias por informaciones asimétricas.

También la presencia de externalidades positivas de consumo o de producción asociadas, en mayor o menor grado, a los distintos niveles educativos puede alejar al mercado de los niveles de eficiencia óptimos. La subproducción generada como consecuencia de que los precios de referencia no reflejan todos los beneficios sociales de la provisión de educación, puede incrementarse mediante las distintas formas de intervención del Sector Público.

La ausencia de mercados completos en distintos ámbitos de la educación pueden situar igualmente su provisión por debajo de su nivel óptimo. Así, aunque el grado de apropiabilidad de los beneficios de la enseñanza son elevados, especialmente en los niveles educativos superiores, los mercados de capitales y el sistema financiero pueden no funcionar adecuadamente en este campo.

Siguiendo las teorías sobre el "capital humano" o las de la educación como "filtro" o señal, y adoptando el supuesto de que las inversiones individuales en educación tienen una rentabilidad asegurada ex post en el mercado de trabajo, a través de una mayor productividad -real o aparente- asociada a salarios más altos, los mercados financieros deberían cubrir anticipadamente los costes de la inversión en formación, ya que, en el futuro, los salarios mayores garantizarán su devolución. Sin embargo, el sistema financiero puede infravalorar esas expectativas y demandar garantías reales en la concesión de los préstamos solicitados por los estudiantes que, por motivos económicos, no puedan hacer frente al valor de mercado del puesto escolar. Esta ineficiencia provocaría un nivel de provisión por debajo del óptimo. El Sector Público puede intervenir garantizando los créditos o abaratando el coste del servicio para el usuario.

Por otro lado, el mecanismo de mercado puede garantizar una oferta educativa a un coste adecuado pero con una concentración excesiva en su localización geográfica o en la homogeneidad de las titulaciones ofrecidas. En el primer caso, la concentración de la oferta en determinadas zonas que, por densidad demográfica y/o poder adquisitivo, garanticen una demanda solvente puede suponer, en la práctica, una subprovisión de educación, al encarecer indirectamente el servicio para los usuarios que residan en otras zonas carentes de oferta (costes de residencia, desplazamiento, manutención, etc). En el segundo caso, especialmente en los niveles de enseñanza superiores, el mecanismo de mercado va a incentivar la oferta de las enseñanzas más demandadas en el momento presente, desatendiendo e, incluso, prescindiendo de otras ofertas educativas

no rentables inicialmente, pero que pueden ser consideradas socialmente (o en el futuro incluso individualmente) útiles. La diversificación de la oferta y la desconcentración (o financiación de los costes indirectos en determinados casos) pueden justificar la presencia pública en la educación.

Finalmente, la consideración de la educación como un activo en las capacidades potenciales de desarrollo de una economía puede justificar la presencia de los poderes públicos para impulsar la formación como factor de crecimiento y competitividad y mejorar así las expectativas globales de creación de empleo.

Desde una perspectiva redistributiva la intervención pública en la educación se ha justificado por motivos de equidad e igualdad de oportunidades. La reducción de la desigualdad económica a través de la educación ha constituido un argumento utilizado frecuentemente para explicar la actuación del Sector Público en los distintos niveles educativos.

Facilitar los movimientos en la escala social a través de la igualdad de oportunidades constituye una manifestación del concepto de justicia ex ante compatible con un enfoque filosófico individualista. Se puede considerar al respecto que la capacidad de obtener bienestar económico por parte de una persona depende, fundamentalmente, de tres clases de elementos: sus dotaciones de factores (capital humano y riqueza heredada), sus preferencias frente a alternativas económicas (trabajo/ocio, consumo/ahorro, seguridad/riesgo) y una variable aleatoria (suerte). De acuerdo con el principio de igualdad de oportunidades, las intervenciones públicas encaminadas a garantizar el acceso a la educación tratan de igualar el valor de las rentas esperadas en aquellos individuos con las mismas preferencias, con independencia de factores como la clase social, la riqueza familiar, o cualquier otra fuente de diferencias. De este modo, las desigualdades derivadas del esfuerzo, el ahorro, la asunción de riesgos o la suerte resultarían legítimas.

Bajo esta concepción individualista, el Sector Público puede garantizar el acceso a la formación (complementado con otras medidas como la imposición sobre las herencias recibidas), y contribuyendo a igualar la dotación inicial de factores.

Por el contrario, si se adopta una aproximación con un componente más social de igualación de oportunidades ex post, el objetivo igualitario se plasmaría en la obligatoriedad del consumo de determinados bienes preferentes que, como en el caso de la educación, están asociados a un concepto de equidad categórica. Desde esta perspectiva, la "injerencia" de los poderes públicos resultaría mayor ya que, a diferencia de la anterior, parte de la presunción de que las preferencias de algunos individuos pueden resultar irracionales y es preciso "forzarles" a consumir una cantidad determinada de bienes preferentes. El nivel mínimo de consumo del servicio educativo vendría respaldado por una concepción paternalista del bienestar colectivo.

En todo caso, las intervenciones públicas en los distintos niveles educativos, bajo argumentos de equidad, se centran en la garantía de acceso a la formación, independientemente de los recursos económicos de los usuarios (o sus sustentadores). Esta garantía de no exclusión por motivos económicos constituye el elemento central para justificar la presencia del Sector Público, no sólo a través de la regulación o la

capacidad normativa, sino mediante la utilización de los recursos públicos o, en su caso, de la propia organización del servicio.

En la medida en que la educación está relacionada directamente con mayores rendimientos e ingresos generados por los beneficiarios (teoría del capital humano) o, indirectamente, al considerarla como "señal" de la capacidad innata de los individuos (teoría de la educación como filtro), su acceso generalizado facilita la redistribución de la renta en el futuro, promoviendo la movilidad social.

Aunque desde una perspectiva normativa se pueden encontrar argumentos para la presencia activa del Sector Público, éstos motivos difieren en cada nivel educativo. Así, mientras en la educación básica el componente de tutela ejercida por los poderes públicos, las posibles externalidades asociadas a la enseñanza y la concepción de la educación como bien preferente están más acentuadas. En las enseñanzas medias resulta predominante la garantía de la cualificación de los conocimientos obtenidos (técnico-profesionales) y la relación de la formación del capital humano con el nivel de desarrollo y de mejora de las condiciones de competitividad. Por el contrario, en las enseñanzas superiores la justificación de la intervención por fallos asignativos resulta más subjetiva y matizada, circunscribiéndose a algunos rasgos de consumo conjunto (investigación básica realizada por los centros universitarios) o ausencia de mercados completos (limitación del sistema financiero para cubrir un sistema de préstamos adecuado).

Esta disminución en los argumentos de tipo asignativo está en consonancia con el aumento del grado de divisibilidad y apropiabilidad de los beneficios derivados de la educación por parte del usuario, a medida que avanzamos en la escala educativa. Así, la rentabilidad privada resulta más importante en los niveles superiores de formación y el mecanismo de mercado encuentra un mejor campo de actuación.

Desde el punto de vista redistributivo, al margen de las consideraciones de equidad categórica aplicables a otros niveles educativos, facilitar el acceso a la enseñanza superior, independientemente de la capacidad económica, puede contribuir a la movilidad social y a la redistribución de la renta. De esta forma, los mayores ingresos teóricamente asociados a una educación superior, además de introducir un componente redistributivo importante (al facilitar la formación a personas con niveles de renta inferiores), repercutirían en la vertiente de ingresos del Sector Público en forma de mayores impuestos futuros.

Estas finalidades de la presencia pública en la educación (asignativas, de crecimiento o redistributivas), en sus distintos niveles (básicos, medios o superiores) se realizan a través de diferentes medios (regulación, financiación o producción) que configuran un conjunto de instrumentos potencialmente amplios. Estos se utilizan a veces de forma simultánea, suponen distinto grado de intervención e inciden de forma diferente sobre la eficiencia y la equidad.

La capacidad reguladora se puede centrar únicamente en resultados o abarcar también contenidos, procedimientos o medios empleados, presentando efectos económicos distintos. Así, una regulación excesiva sobre la obligatoriedad de la enseñanza puede tener efectos redistributivos negativos, si

no viene acompañada de otras medidas para garantizar el acceso efectivo de los usuarios, independientemente de su capacidad económica e, incluso, efectos sobre la eficiencia, si se prolongan en exceso los años de escolarización obligatoria. Una educación excesivamente reglada o con numerosas normas que condicionen la oferta educativa pueden igualmente encarecer el precio de provisión, incidiendo, así, sobre la cantidad consumida y las posibilidades de acceso (nivel subóptimo de provisión y reducción del componente redistributivo finalmente alcanzado).

También la financiación pública (provisión) presenta distintas formas de instrumentalización. Así, básicamente, la financiación puede estar destinada al usuario o al centro, puede tener carácter condicionado o incondicionado, puede ser a tanto alzado o proporcional al coste del servicio y también puede ser global (cubrir un porcentaje de los costes totales) o parcial (sólo cubrir un porcentaje de determinados costes). Así, en función del objetivo planteado, se pueden utilizar los recursos públicos de forma diferente. Por ejemplo, si se pretende garantizar la escolarización de un determinado número de usuarios se puede financiar una cantidad de plazas en centros privados, consiguiendo una oferta homogénea, mediante subvenciones al centro. Si el objetivo es garantizar la mejor formación y la libertad de elección individual se puede financiar directamente al usuario (pudiendo éste, por ejemplo, elegir un centro en el extranjero). También, si la subvención pública resulta igual por usuario, (y es independiente del rendimiento académico) se puede afectar, simultáneamente, a los objetivos redistributivos y asignativos de forma negativa. De estar forma, la subvención debería reducirse a medida que aumente la capacidad económica del individuo, introduciéndose, pues, una mayor grado de rentabilidad.

Finalmente, una alternativa de intervención que implica una mayor presencia pública es aquella que se articula a través de la producción de la educación en centros donde la organización y los factores productivos son públicos. Con ello, se garantiza una oferta completa y una cobertura territorial más amplia, corrigiendo, además, algunos problemas de información asimétrica y demanda inducida, que han sido anteriormente expuestos. La regulación del precio de acceso queda, pues, directamente controlada. No obstante, los costes pueden resultar mayores, (incluidos los de eficiencia) y los efectos redistributivos quedar igualmente diluidos.

Como se ha señalado, bajo el enfoque "normativo", se pueden encontrar una serie de áreas en las que la intervención pública estaría legitimada a priori para corregir ineficiencias asignativas o introducir medidas redistributivas. La lógica interna del funcionamiento del Sector Público presenta, sin embargo, particularidades en el proceso de configuración de la elección colectiva, en los determinantes de su actuación por la existencia de intermediarios en la toma de decisiones (políticos, funcionarios, grupos de presión) o en la propia organización interna y en los procedimientos adoptados de presupuestación y gestión de los recursos públicos. Por otra parte, el enfoque "positivo" nos permite explicar el funcionamiento real del Sector Público a través del análisis de sus pautas de actuación en sus intervenciones en distintos ámbitos.

En el terreno de la educación, esta perspectiva positiva se puede situar en el doble ámbito de la oferta y la demanda. Así, los determinantes del comportamiento del Sector Público en la educación desde la oferta se centran principalmente en los siguientes aspectos.

- En primer lugar, la actitud "paternalista" del Estado ha tenido su reflejo en la práctica en la presencia importante del mismo en todos los niveles educativos. La propia tradición histórica de la intervención pública, normalmente a través de centros públicos en todos los tramos educativos, ha condicionado su evolución posterior. La regulación normativa y la financiación han sido más utilizadas recientemente, como manifestación de la voluntad colectiva de garantía de la educación, al ser considerada como bien preferente, incluso a través de su reconocimiento legal con rango constitucional. La generalización del acceso a la educación en nuestro país se ha producido mediante una oferta pública masiva, especialmente en los niveles superiores de formación, que tienen su propia dinámica.

- La influencia del ciclo político en el grado de intervención pública se manifiesta igualmente a través de una oferta importante de programas de gasto que benefician directa o indirectamente a un colectivo muy amplio de posibles votantes y que repercuten en su dimensión final. Además, su carácter de bien preferente y los supuestos efectos redistributivos asociados a este tipo de actuaciones legitiman "per se" la oferta de estos programas de gasto en cualquier cuantía.

- El comportamiento de los gestores o "burócratas" puede explicar una parte considerable del incremento en los niveles de gasto público en educación. El endurecimiento de los requisitos técnicos que afectan a la calidad de la enseñanza presenta evidentes repercusiones presupuestarias. Por otro lado, la sobreestimación de los beneficios sociales asociados a la enseñanza o la infravaloración inicial de los costes puede incidir en la adopción de nuevos programas educativos con un mayor gasto público. La diversificación y multiplicación excesiva de la oferta, así como el mantenimiento de programas sin rentabilidad social, pueden también contribuir a incrementar los niveles de gasto en estas áreas.

- También los grupos de presión (con o sin fines altruistas) pueden incidir con su actuación en los niveles de intervención pública y en la forma en que ésta se instrumenta.

- Por otra parte, la atribución de las competencias educativas a los distintos niveles de gobierno puede condicionar igualmente el nivel de gasto. La descentralización de esta función a las jurisdicciones más próximas a los ciudadanos supone, en principio, un mayor grado de eficiencia, al conocer éstas mejor las preferencias de sus electores. Sin embargo, la ausencia de criterios adecuados de corresponsabilidad fiscal en la financiación de estas competencias, el efecto "demostración" en relación con el entorno asociado a todo proceso de descentralización, así como la "legitimación" social de los responsables políticos a través de la oferta educativa, puede conducir a una multiplicación excesiva de la misma y a un mayor gasto público.

- Finalmente, la singularidad de la autonomía de los centros públicos, especialmente en el nivel universitario, pueden generar problemas en la relación entre el principal (financiador) y el agente (productor) que conducen a incrementos del gasto. En la medida en que las necesidades de gasto quedan determinadas por un órgano gestor (centros universitarios) diferente del financiador (Administración), independientemente de su carácter público, se puede producir una información incompleta que origine un desconocimiento de

las relaciones entre medios y fines por parte de los proveedores del servicio.

Desde la perspectiva de la demanda, los aspectos que condicionan el grado de intervención pública y el gasto en educación están relacionados con los siguientes elementos.

- En primer lugar, las variables demográficas y el grado de desarrollo económico de las sociedades presentan una incidencia evidente en la demanda de programas educativos en general y del gasto público en particular.
- Por otro lado, existe una "demanda inducida" a través de la influencia que ejercen los padres sobre los estudiantes en función de su grado de escolarización. Así, además de la renta familiar, resulta muy relevante la variable de nivel formativo alcanzado por los progenitores para determinar la demanda educativa en un momento dado.
- Se puede producir una subestimación del coste real de la educación por parte del usuario ("ilusión fiscal") si la intervención se manifiesta fundamentalmente a través de la subvención del precio de mercado, generándose, en consecuencia, un exceso de demanda al abaratar de forma homogénea el coste del servicio al usuario. Además, el relativamente bajo coste de oportunidad existente en las enseñanzas medias y superiores, debido al comportamiento del mercado de trabajo, prolonga los años de escolarización e incrementa la demanda educativa. Así, las oportunidades de empleo resultan escasas (incentivo a permanecer en el sistema educativo) y las posibilidades de encontrar trabajos así como su remuneración son mayores (estímulo en el mismo sentido).
- La ampliación del colectivo de beneficiarios y las ventajas económicas que reciben pueden convertir a éstos en auténticos grupos de presión para el mantenimiento e incremento de los programas, amparados en el carácter "social" del gasto asociado a todos los niveles educativos. Esta influencia se apoya, además, en la falta de referencias explícitas al coste real del puesto escolar en el que incurre el Sector Público y en la concentración del pago del servicio por parte del usuario (práctica ausencia de fragmentación o periodificación adecuada en el pago de la "matrícula" en los centros universitarios).
- La concentración geográfica de la oferta en determinados niveles educativos y la necesidad, por parte del usuario, de incurrir en importantes costes indirectos, puede incentivar la demanda de nuevas ofertas educativas (diversificación de centros y titulaciones) o de ayudas públicas complementarias (becas de residencia o desplazamiento) que incrementan el gasto público.
- Finalmente, la tradición puede constituir una referencia en el comportamiento de la demanda educativa, llegando a condicionar el peso del pasado (los estudios realizados en centros públicos) las preferencias de los usuarios en el presente y limitando, por tanto, el mercado privado en determinados niveles educativos.

Los determinantes de la oferta y la demanda educativa en sus distintos niveles generan un grado de intervención pública importante que se manifiesta, en el caso español, a través de unos

instrumentos determinados.

La presencia de centros públicos (producción) resulta mayoritaria en todos los niveles educativos en relación con el porcentaje de alumnos escolarizados, especialmente en los niveles medios y, sobre todo, en los superiores. Esta cobertura genera un volúmen de gasto público significativo que sólo, en una pequeña parte, es recuperado mediante la aportación de tasas por parte del usuario, (fundamentalmente en el caso de la educación superior).

Las subvenciones públicas a los centros concertados en función de una serie de módulos constituye otra forma de canalizar los recursos públicos hacia la educación básica y media, manteniendo la producción privada y facilitando el acceso gratuito, o a precios inferiores a los del mercado, a la población escolar.

Las transferencias directas a los usuarios mediante el establecimiento de becas con diferente cobertura y finalidad, (directamente, mediante becas de libros, desplazamiento, residencia, etc. o, indirectamente, abonando al centro público o privado el importe equivalente a la compensación de tasas), constituyen otra alternativa de intervención pública.

El Sector Público interviene a través de otras regulaciones generales (abaratando el coste de matrícula por familia numerosa, por ejemplo), fiscales (pudiendo considerar determinados gastos en educación como deducibles a efectos fiscales) o mediante la acreditación de las titulaciones como propias siendo realizadas en centros adscritos.

Todas estas actuaciones públicas generan efectos asignativos y redistributivos que es necesario analizar, cuantificar y valorar. En la medida que, con carácter general, el Sector Público orienta su intervención a cubrir la demanda real o potencial de servicios educativos en sus distintos niveles y el precio de referencia que determina ésta es nulo o muy bajo, (al margen de los requisitos académicos que condicionan el acceso), dicha demanda resultará muy elevada y la presión sobre el volumen global de gasto será muy importante o, en su defecto, la calidad del servicio muy baja, (problemas derivados de la masificación).

Por otro lado, la mayor rigidez en el proceso productivo vinculada a los centros públicos puede amparar ineficacias en la prestación de los servicios por la falta de incentivos adecuados en la utilización de los factores productivos (personal docente, administración y servicios o instalaciones) o en el mantenimiento de ofertas obsoletas, sin mercado.

También, como ya se ha señalado, el sistema de financiación general a través de una subvención igualitaria en el nivel universitario o la imputación aleatoria de tasas por titulaciones genera políticas de tarificación con efectos redistributivos, al menos controvertidos, a los que se suman los defectos derivados de la gestión y comprobación en la concesión de becas.

Finalmente, al tratarse de servicios destinados a usuarios perfectamente identificables, sus valoraciones (o las

de su entorno) referentes a la calidad de los servicios y contrastadas con indicadores objetivos, habrán de ser consideradas en el análisis de las intervenciones públicas en educación, con objeto de mejorar dicha acción y diferenciar los aspectos cualitativos (calidad del servicio) de los cuantitativos (cantidad de gasto público). Por otra parte, al existir en los distintos niveles educativos ofertas totalmente privadas que operan a precios de mercado se abre la posibilidad de ampliar los escenarios en los que debe (o no) y en que modo actuar el Sector Público, superando, además, la óptica del coste de producción como única forma de determinar el precio del servicio y la cuantía (o porcentaje) de la subvención.

Estas cuestiones generales enmarcan el contenido de la actuación pública en la educación y posibilitan la reflexión sobre el grado de adecuación de los instrumentos empleados a los fines planteados y la posible revisión de los mismos.

II.2. LOS ENFOQUES SOBRE LA INCIDENCIA REDISTRIBUTIVA DEL GASTO.

Desde principios de los años 60, la preocupación creciente por los efectos redistributivos de los ingresos y los gastos públicos ha conducido al desarrollo de una nueva literatura sobre lo que se ha llamado la teoría de la incidencia. Desde entonces, el interés por la función distributiva de la política presupuestaria, en su doble vertiente de ingresos y gastos públicos, lejos de remitirse, se ha robustecido.

La medición de la incidencia implica la adopción de criterios para analizar los cambios en las decisiones de los agentes económicos individuales como consecuencia de la actuación pública y los efectos de estos cambios en sus capacidades de consumo presente o futuro, definiéndose, así, la combinación de bienes privados y públicos de acuerdo con su función de utilidad. Para facilitar el estudio de esta relación entre la actividad del Sector Público y las restricciones o capacidades económicas a las que se enfrentan los individuos como consecuencia de la misma, es preciso diferenciar adecuadamente las vertientes que canalizan su acción presupuestaria.

La variedad de perspectivas y análisis que han ido surgiendo a lo largo del tiempo parecen haber incrementado la controversia en torno al significado de la incidencia y su medición. De hecho, existen múltiples enfoques de incidencia, los suficientes como para que no puede hablarse de una clasificación, sino de muchas, no siempre coincidentes en su nomenclatura. En el siguiente cuadro, se resumen, de forma sintética, las principales clasificaciones que han ido surgiendo a lo largo del tiempo.

AUTOR	CLASIFICACIONES DE INCIDENCIA

<p>Musgrave (1959)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incidencia impositiva. <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Incidencia específica o absoluta. 1.2. Incidencia diferencial. 2. Incidencia de los gastos públicos. <ol style="list-style-type: none"> 2.1. Incidencia específica o absoluta. 2.2. Incidencia diferencial. 3. Incidencia del presupuesto equilibrado.
<p>McLure (1972)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incidencia impositiva. 2. Incidencia del gasto. 3. Incidencia del beneficio.
<p>Meerman (1978)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incidencia del beneficio. 2. Incidencia impositiva. 3. Incidencia RPTO (*).
<p>De Wulf (1981) (Vertiente del gasto)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incidencia de "impacto" o aproximación de flujo monetario. 2. Incidencia normativa o legal. 3. Incidencia en los precios relativos. 4. Incidencia del beneficio.

(*) Relative Price, Techniques and Output Incidence.

Una primera línea básica es la descomposición tripartita inicial establecida por MUSGRAVE en 1959, y seguida

por numerosos autores, que distingue tres tipos de incidencia: aquélla que resulta de cambios en la política impositiva -incidencia impositiva-, aquélla que se deriva de la política de gasto -incidencia del gasto- y una última que tiene en cuenta ambas a la vez -incidencia presupuestaria-. Así, bajo este último enfoque, cuando la economía es contemplada en su conjunto, las transacciones entre agentes públicos y privados se equilibran. No obstante, cada elemento puede presentar un diferente modelo de distribución, y la incidencia general de la transacción en el presupuesto debería incluirlas a todas. Además, se produce una interacción entre las mismas, por lo cual es difícil separar la incidencia de los ingresos de la incidencia de los gastos.

Una segunda clasificación propuesta por McLURE (1972) separa los efectos redistributivos presupuestarios en tres grupos: incidencia impositiva, incidencia del gasto e incidencia del beneficio. En esta última aproximación, novedosa y más compleja, se abandona la identificación entre costes de provisión y beneficios, ya que la relación del gasto con la utilidad del beneficiario se desarrolla a través de un enfoque más indirecto, al considerar la influencia en los precios relativos mediante la utilización de modelos de equilibrio general.

MEERMAN (1978) va más allá, diferenciando tres conceptos en esa actuación pública: la incidencia de los impuestos, la incidencia del beneficio del gasto público y una incidencia residual, (conocida como incidencia RPTO). Bajo esta última perspectiva, más amplia que las anteriores, se recoge el impacto global de la actividad presupuestaria del Sector Público sobre los agentes económicos, como destinatarios de los programas de gasto y contribuyentes que financian los mismos. Las implicaciones de esa actuación sobre la asignación de recursos resultan evidentes, pudiéndose provocar distorsiones en las decisiones de los agentes individuales como consecuencia de la alteración en los precios relativos, tanto desde la vertiente de los ingresos -exceso de gravamen-, como de los gastos -alterando la combinación de bienes públicos y privados-.

Por último, en una de las clasificaciones más utilizadas, DE WULF (1981) clarifica la complejidad de las distintas hipótesis de incidencia desde la vertiente del gasto. Según este autor, existen cuatro posibles enfoques para los estudios de incidencia del gasto, los cuales, aún no siendo excluyentes (los estudios empíricos realizados así lo demuestran), ofrecen respuestas a cuestiones de distinto alcance.

El primer enfoque es el de la aproximación de flujo monetario o incidencia impacto, basado en el análisis del destino del desembolso monetario. Así, bajo esta hipótesis se identifican como beneficiarios de los programas de gasto a los receptores de los pagos efectuados por el Sector Público (destinatarios en el caso de las transferencias y factores productivos en el caso de las prestaciones en especie). Las limitaciones de este planteamiento resultan obvias, al excluir a los destinatarios últimos de estos bienes y servicios públicos.

El segundo enfoque se centra en la incidencia normativa o legal de las políticas de gasto, a través del análisis del colectivo de beneficiarios de las actuaciones públicas (¿a favor de quién se realizan los gastos públicos?). Este tipo de aproximación comparte con la anterior el mismo enfoque para los gastos de transferencia, dado que, en este caso, coinciden el colectivo de beneficiarios con los receptores de los flujos monetarios. Asimismo, aunque esta hipótesis simplifica, como en el caso anterior, los problemas de valoración de

los beneficios del gasto, su identificación con el coste público de producción no mide el grado de eficiencia en la utilización de los recursos públicos ni refleja tampoco su productividad.

El tercer enfoque llamado de incidencia en los precios relativos trata de establecer los efectos redistributivos de los gastos públicos sobre los precios de los productos y factores y, consecuentemente, su influencia en las rentas de los distintos agentes económicos. De acuerdo con esta aproximación, en la medida en que, tanto los gastos de transferencia como, sobre todo, la provisión de bienes y servicios por parte del Sector Público modifican los precios relativos entre los factores productivos y los bienes públicos y privados, (por la existencia de un efecto sustitución equivalente al producido en el plano impositivo), se producirá una alteración de la renta disponible de los distintos individuos, originada por los cambios en la remuneración de los factores productivos y en los precios de los bienes producidos, públicos y privados. Esta hipótesis, más amplia que las anteriores, recogería así los efectos indirectos de la actuación del Sector Público a través de las variables económicas (precios). No obstante, las aproximaciones realizadas en este campo chocan con la limitación analítica y empírica de la utilización del concepto de excedente del consumidor para medir y diferenciar los efectos renta y sustitución originados por la actuación pública.

Finalmente, el cuarto enfoque de incidencia del beneficio parte del análisis de la valoración que hacen los receptores o destinatarios de los programas de gasto de los beneficios que les reporta la actuación pública. Trata, pues, de medir como cada tipo de gasto afecta al bienestar de los beneficiarios y expresar los resultados en términos de utilidad proporcionada. El alcance de este planteamiento viene limitado por las dificultades que entraña la propia cuantificación del gasto. En este sentido, la valoración del colectivo de beneficiarios sobre las políticas de gasto, conocidas a través de distintas técnicas de investigación, tales como los sistemas de encuestas y valoración, puede estar condicionada por distintos elementos: incentivos a comportamientos de los ciudadanos como usuarios gratuitos (escasa valoración de bienes públicos), forma de financiación de los gastos (percepción de su coste, atribución de ingresos o gastos, aplicación o no del principio del beneficio), grado de divisibilidad y apropiabilidad del gasto, concepción sobre la dimensión y las funciones propias del Sector Público, proporción entre prestaciones económicas y en especie, mayor o menor dispersión en las funciones de utilidad individual, tamaño de la jurisdicción, etc.

De acuerdo con los enfoques señalados, y en lo que hace referencia a los problemas metodológicos esenciales que afectan a la medición de los efectos redistributivos de los programas de gasto público, tres son las cuestiones básicas que merecen ser destacadas.

En primer lugar, la adecuada delimitación de las diferentes categorías de gastos, de acuerdo con su grado de divisibilidad y la determinación de las externalidades generadas por los bienes y servicios suministrados o financiados por el Sector Público.

En segundo lugar, el establecimiento de criterios de imputación que sirvan para atribuir el beneficio reportado por la actividad pública. En este caso, la elección de los criterios habrá de considerar: el carácter divisible o indivisible del gasto público, la distinción entre el gasto en bienes y servicios reales o en transferencias,

la diferenciación entre bienes de consumo final o intermedio y el carácter corriente o de inversión de los programas de gasto.

En tercer lugar, la determinación de los criterios que permitan establecer valoraciones de los bienes y servicios públicos por parte de sus beneficiarios últimos (coste monetario o beneficio para el usuario en sentido amplio).

En relación con la primera cuestión, es preciso identificar las distintas clases de gastos públicos en función de su grado de divisibilidad. Así, la actuación del Sector Público se manifiesta a través de múltiples actuaciones con tres finalidades diferentes: provisión de bienes públicos (justicia, defensa, seguridad ciudadana, etc.), gastos destinados a redistribuir la renta y la riqueza llevados a cabo, bien a través de transferencias de renta (pensiones, desempleo y otras prestaciones sociales), o a través de la producción de bienes preferentes (educación, sanidad, vivienda, etc.) y gastos orientados hacia la intervención económica, bien a través de los factores productivos (promoción de empleo, infraestructuras, etc.), bien a través del apoyo a sectores básicos de la producción (agricultura, industria, turismo, etc.) o mediante regulaciones de corte general (regulación económica, comercial, financiera, etc.).

En general, las intervenciones públicas realizadas mediante transferencias a otros agentes privados tienen un carácter completamente divisible, pudiéndose identificar al colectivo de beneficiarios. También, en buena parte de los bienes preferentes, se pueden determinar los destinatarios de los mismos, al afectar a determinados colectivos concretos, (estudiantes, pacientes, etc.). Por el contrario, en la mayor parte de las intervenciones con finalidad económica y en los bienes públicos resulta más difícil concretar a los beneficiarios ya que, el destinatario último suele ser el conjunto de la población. Así, es necesario diferenciar adecuadamente, en función de su divisibilidad o indivisibilidad, las distintas políticas de gasto.

Consecuentemente, a la hora de determinar los criterios de imputación del gasto público, las principales dificultades metodológicas se han centrado en la atribución de los gastos indivisibles, destacándose, a continuación, diferentes aproximaciones teóricas que abarcan distintas hipótesis.

La primera de ellas establece la omisión de los gastos indivisibles en el cálculo del impacto redistributivo general, considerándolos como bienes intermedios o, de hecho, distribuyéndolos de acuerdo con la atribución personal o espacial resultante de los gastos divisibles (BIRD, 1980).

La segunda hipótesis considera la incidencia de estos gastos de acuerdo con un reparto igualitario en términos personales o familiares (CATSAMBAS, 1980 y BRENNAN, 1981), beneficiando, por tanto, por igual a todas las personas o familias, de acuerdo con la elección de la unidad de consumo asumida.

El tercer supuesto implica una distribución de forma proporcional a la renta personal o familiar (DE WULF, 1975), al considerar que los bienes públicos tradicionales no divisibles guardan una importante relación con las actividades generadoras de renta y riqueza y, en consecuencia, con la capacidad económica de los

individuos, o alguna variante de la misma. Así, a mayor capacidad económica se produciría una mayor utilización de este tipo de bienes.

Bajo la última hipótesis, este tipo de gastos se imputa en función de la utilidad marginal proporcionada por los bienes públicos. En este campo, conceptualmente más desarrollado, hay que destacar el trabajo pionero de AARON y McGUIRE (1970) quienes atribuyen a cada familia una parte del beneficio del gasto en bienes y servicios indivisibles de forma proporcional al recíproco de la utilidad marginal de la renta.

Por otra parte, la selección de criterios de imputación de los gastos públicos en bienes y servicios divisibles no presenta, metodológicamente, problemas especiales a la hora de identificar el colectivo de beneficiarios en función de las diferentes partidas de gasto consideradas. En este caso, las dificultades están relacionadas con la disponibilidad de indicadores relacionados con los destinatarios y usuarios de determinados servicios públicos.

Finalmente, la valoración del gasto por los respectivos beneficiarios presenta igualmente dificultades en su determinación, fundamentalmente en lo que se refiere a los bienes y servicios proporcionados por el Sector Público.

La utilización del coste de producción como aproximación al beneficio puede presentar problemas por la posible ineficiencia en la producción del bien o la existencia de economías o deseconomías externas de consumo o producción. Así, por ejemplo, si el consumidor valora la existencia de externalidades, el valor del beneficio será superior al coste de producción cuando existan economías externas positivas, dándose el resultado contrario con la existencia de economías externas negativas.

Por otro lado, la delimitación contable convencional de algunas variables no contribuye a clarificar el carácter de ciertas actividades públicas. De este modo, la rigidez de los criterios seguidos habitualmente para delimitar los gastos corrientes y de capital de algunas políticas públicas puede dificultar la identificación del colectivo de beneficiarios en un momento determinado. Este es el caso de determinados gastos corrientes en enseñanza, en la medida en que estos benefician también a usuarios futuros.

Desde una perspectiva espacial, cabe incorporar otro tipo de criterios metodológicos, vinculados al ámbito estrictamente territorial, que pueden enriquecer los estudios de incidencia redistributiva. Así, por ejemplo, para el caso de los gastos indivisibles se puede proceder a su imputación en función de la variable superficie o la consideración de las variaciones demográficas a través de las migraciones, densidad de la población o medidas de concentración de la misma, que pueden condicionar los resultados.

Esta misma perspectiva espacial condiciona también a la valoración del beneficio por parte de los destinatarios de los programas de gasto, en la medida en que los bienes y servicios públicos presenten un alcance territorial limitado, se produzcan economías de aglomeración o costes de concentración en función del número de usuarios. En este caso, el enfoque territorial puede contribuir a esclarecer algunos elementos vinculados con

el alcance espacial de las externalidades, la fijación del tamaño jurisdiccional y los costes de movilidad de los individuos para situarse en aquellas jurisdicciones cuya combinación de bienes y servicios públicos resulta más acorde con sus preferencias.

Por último, para el caso concreto de la educación y también desde una perspectiva territorial, las consideraciones sobre la atribución de determinadas inversiones físicas resultan complejas, dado que los usuarios pueden no corresponderse con los habitantes de un territorio y, por lo tanto, la existencia de externalidades puede resultar importante. Por otro lado, la inversión en capital humano puede resultar fácilmente deslocalizable y condicionar los criterios de imputación empleados.

La imputación de gastos utilizada en esta investigación recoge aquellos criterios comúnmente utilizados en otros trabajos, incorporando ponderaciones acordes con las características propias de cada programa de gasto educativo, de acuerdo con la actual distribución de competencias entre los distintos niveles jurisdiccionales. En este sentido, se reproduce en muchos casos los índices considerados de acuerdo con la distribución personal de la renta, estableciendo otros criterios si ésta difiere de la aproximación espacial.

II.3. UNA REVISION DE LOS ESTUDIOS APLICADOS EN EL AMBITO DE LA EDUCACION.

El estudio de los efectos redistributivos del gasto público constituye un campo de investigación relativamente reciente, aunque ya existe evidencia empírica suficiente como para extraer algunas conclusiones.

En líneas generales, no se tendrá una correcta aproximación de los efectos redistributivos de la actividad del Sector Público sin considerar conjuntamente los efectos incidencia de los ingresos y de los gastos públicos, lo que se conoce con el nombre de incidencia presupuestaria o incidencia fiscal neta. En relación con la evidencia empírica en el ámbito de la educación, la gran mayoría de los estudios se insertan en otros más globales que analizan los efectos del conjunto de los gastos públicos o bien en otros más amplios que contrastan la incidencia fiscal neta de las actuaciones públicas.

Como resumen de los resultados obtenidos sobre la incidencia del gasto en educación tanto para la evidencia internacional como para el caso español, se presentan a continuación, de forma sintética, las principales características y conclusiones a las que llegan algunas de las investigaciones más destacadas en este campo.

En el cuadro siguiente se recogen algunos de los estudios más relevantes realizados en el análisis comparado. En él se destacan los tipos de gastos imputados, las hipótesis de incidencia que ha utilizado cada autor y los principales resultados obtenidos en función del grado de progresividad asignados a los gastos. Estos últimos se refieren a la incidencia aislada del gasto en educación sin tener en cuenta cualquier resultado referido a la incidencia fiscal neta.

Como se desprende de los distintos estudios analizados los resultados no son concluyentes respecto al grado

de progresividad de los gastos en educación. La disparidad en estos obedece tanto a los distintos planteamientos metodológicos adoptados (que no los hace comparables), como a las características específicas de la actuación pública en cada nivel educativo y su articulación concreta, lo que se acentúa aún más en la comparación por países.

Por lo que se refiere a los estudios relativos al impacto redistributivo del gasto en enseñanza universitaria, la evidencia empírica más amplia se ha desarrollado en Estados Unidos. El carácter controvertido de los resultados alcanzados por HANSEN y WEISBROD en 1969 abrió un debate sobre el grado de regresividad, examinando si las subvenciones realizadas por el Sector Público redistribuían renta desde los grupos de renta media y alta a los grupos de renta más baja, o si ocurría lo contrario. En este debate se entrelazan dos dimensiones problemáticas distintas: por un lado, la metodología propiamente dicha y, por otro, los resultados sobre los efectos redistributivos de la financiación pública superior que se derivan de su aplicación práctica. CALERO (1995) recoge sintéticamente estas dos vertientes que aparecen en el cuadro nº 2.

En cuanto a las decisiones metodológicas, en los primeros estudios el criterio de agrupación de los estudiantes por niveles se relaciona con el tipo de institución (equivalente a centros de ciclo corto o de ciclo largo). Esta discutible opción se debió a una elección poco afortunada del estudio pionero de HANSEN y WEISBROD (1969). Posteriormente, se han empleado otras agrupaciones más adecuadas, como son las decilas de renta familiar o las categorías socio-profesionales.

CUADRO Nº1.

ESTUDIOS GENERALES DE INCIDENCIA DISTRIBUTIVA EN EDUCACION: METODOLOGIA Y PRINCIPALES RESULTADOS.

AUTOR	AMBITO ESTUDIO	TIPO DE GASTO	HIPOTESIS DE INCIDENCIA	RESULTADOS DE LA INCIDENCIA
MUSGRAVE, CASE Y LEONARD (1974)	EE.UU.	Educación	Población estudiantil por niveles	Ligeramente progresivas
REYNOLDS Y SMOLENSKY (1977)	EE.UU.	Educación Básica, Media y otras	Población menores de 18 años	Progresivas
		Educación Superior	Gastos estimados	Levemente regresivas
CATSAMBAS (1978)	REINO UNIDO	Educación (todos los niveles de forma agregada)	Receptores iniciales	Progresivas
O'HIGGINS Y RUGGLES (1981)	REINO UNIDO	Educación	Estudiantes (todos los niveles)	Moderadamente progresivas

LE GRAND (1984)	REINO UNIDO	Educ. Preescolar, Primaria y Secundaria (menores 16 años) Educ. Secundaria y Universitaria (mayores iguales 16 años)	Estudiantes por niveles Estudiantes por niveles	Igualitarias Regresivas (en favor de los ricos)
ESTELLE Y GAIL (1987)	JAPON	Educ. Secundaria Universitaria	Estudiantes de estos dos niveles	Moderadamente progresivas
JALLADE (1988)	COLOMBIA	Educación	Estudiantes - zonas urbanas - zonas rurales	Regresivas (favorece más a las clases medias y las áreas urbanas)

Asimismo, en la mayor parte de las primeras investigaciones no se tiene en cuenta la distribución de la renta del ciclo vital que se necesitaría para establecer los efectos redistributivos de la subvención. En los estudios posteriores, la corrección más utilizada consiste en considerar como grupo de renta relevante a los padres de los estudiantes con edades comprendidas entre 35 y 60 años.

Por último, la mayoría de los estudios se limitan principalmente a un tipo de financiación pública: las subvenciones incondicionadas, dejando a un lado las ayudas directas a los estudiantes. En las investigaciones en las que se ha tenido en cuenta esta variable se ha comprobado un comportamiento distinto, siendo su distribución más progresiva que la distribución global de las subvenciones.

En relación con los resultados, se comprueba que los primeros trabajos reflejan una tendencia regresiva de los gastos educativos en el ámbito universitario mientras que los estudios que utilizan metodologías más avanzadas, especialmente los que tienen en cuenta la perspectiva de ciclo vital, describen efectos progresivos, moderados o neutrales.

La mayoría de los estudios de incidencia del gasto realizados en nuestro país analizan, en general, los efectos redistributivos de todos los gastos públicos o se refieren al conjunto de los gastos sociales, no tratándose, por tanto, de forma aislada el gasto en educación. No obstante, al estar incluidos éstos últimos dentro del gasto social, se pueden extraer algunas conclusiones respecto a los efectos redistributivos de esta política pública. En el cuadro nº 3 se recogen dentro de los estudios más amplios aquellas partidas concretas de gasto en educación y en enseñanza universitaria, las hipótesis de incidencia utilizadas para

la imputación de los mismos y los principales resultados obtenidos.

CUADRO Nº 2.

SUMARIO DE ESTUDIOS EN EL AMBITO INTERNACIONAL: METODOLOGIAS Y RESULTADOS.

Referencia	Ambito estudio	I.	R.	C.S.P	C.V.	A.E	Resultado transferencias
Hansen y Weisbrod (1969)	California						Regresivas
Hansen (1970)	California						Regresivas
Hansen (1970)	Wisconsin						Regresivas
Sharkanski (1970)	California						Regresividad menor que en H-W
Moore (1978)	Estado de N.York		X				Regresivas
Pechman (1970)	California		X				Progresivas (beneficio clases medias)
Windham (1970)	Florida		X				Regresivas
Machlis (1973)	N. York		X				Progresivas
Hight y Pollock (1973)	Florida	X	X				Regresivas
Hight y Pollock (1973)	Hawai	X	X				Neutral
Hight y Pollock (1973)	California	X	X		X		Progresivas
Zimmerman (1973)	St. Louis	X X	X		X	X	Neutral
Moore (1978)	Estado de N.York		X		X	X	Progresivas
Crean (1975)	Canadá		X		X	X	Progresivas
McGuire (1976)	California		X	X	X		Progresivas
Millot (1982)	Francia		X		X		Neutral

Moore (1982)	Estado de N.York	X				Progresivas
James y Benjamin (1987)	Japón					Progresividad moderada
Millot (1982)	Francia					Regresivas

Fuente: CALERO (1995), p. 21.

Notas: Los conceptos de progresividad y regresividad están referidos a la incidencia fiscal neta.

I= Instituciones R= Renta C.S.P.= Categorías socio-profesionales C.V.= Ciclo Vital A.E.= Ayudas estudiantes

Sin embargo, a pesar de este carácter global, todos ellos parecen concluir de forma unánime, que el gasto en educación muestra una tendencia moderadamente progresiva, salvo para el caso de la enseñanza universitaria, donde el mayor aprovechamiento de este tipo de gasto público se produce en los grupos de renta más elevada, lo que le proporciona un fuerte componente regresivo, quizás el más elevado en el conjunto de los gastos sociales.

Entre los estudios que tratan de forma específica la incidencia redistributiva del gasto en enseñanza universitaria pueden destacarse los de ALVAREZ CORBACHO (1993) y CALERO (1993a y 1995).

Aunque el estudio realizado por ALVAREZ CORBACHO (1993) se centra más genéricamente en el análisis global de la financiación de la educación superior en Galicia durante el período 1985-1992,

se estudia, también de forma aislada, el patrón redistributivo de los costes unitarios. Con este propósito, realiza un ejercicio de incidencia fiscal neta, para lo cual, en primer lugar, se calcula como se distribuyen los impuestos entre la población gallega. En segundo lugar, se aproxima el número de estudiantes procedentes de familias con renta media-baja. Finalmente, se realiza una aproximación cuantitativa sobre el número de estas familias que en el año de referencia (1991), por razones diversas, no accedieron a la Universidad, aunque si ayudaron a financiarla. En el estudio se estima que su aportación actual gira en torno al 30% de la financiación proporcionada por la Comunidad Autónoma de Galicia, cantidad bastante superior a la que abonan los propios estudiantes a través de las tasas académicas. La conclusión que deriva el autor de estos resultados es que, en el caso en que éstas unidades familiares no fueran compensadas por otros gastos públicos, se estaría produciendo una injusta y, probablemente, no deseada transferencia de recursos desde ciudadanos con menos rentas hacia los individuos mejor situados en la escala de rentas.

CUADRO Nº 3. ESTUDIOS SOBRE INCIDENCIA REDISTRIBUTIVA DEL GASTO PUBLICO EN EDUCACION EN ESPAÑA.

AUTOR	TIPO DE GASTO	HIPOTESIS INCIDENCIA	RESULTADOS DE INCIDENCIA
MOLINA (1983)	Educación (todos los niveles excepto Superior) Educación Universitaria	Estudiantes por niveles Universitarios	Progresivas Levemente regresivas
MEDEL, MOLINA Y SANCHEZ (1988)	Educación (todos los niveles excepto Superior) Educación Superior	Población estudiantil por niveles Universitarios	Moderadamente progresivas (favorece a las familias de rentas bajas y medias) Igualitarias (no existen diferencias considerables)
BANDRES (1990)	Educación Educación Universitaria	Estudiantes de cada nivel Universitarios	Moderadamente progresivas (favorece clases medias) Ligeramente regresivas (fav. clases superiores)
MOLINA Y JAEN (1992)	Educación obligatoria Educ. post-obligatoria (Universitaria)	Estud. de otros niveles Estudiantes (+16 años, incluye Universitarios)	Progresivas Ligeramente regresivas (fav. clases medias altas)
ALVAREZ CORBACHO (1993)	Educación Superior	Universitarios en Galicia	Regresivas (en contra de familias renta media baja)
BANDRES (1993)	Educación Básica y Media Educación Universitaria	Estudiantes por niveles Universitarios	Progresivas (en aumento) Regresivas (en aumento)
GIMENO (1993)	Educación Enseñanza Universitaria	Estudiantes todos los niveles Universitarios	Relat. regresivas (en comp. con resto gastos sociales) Regresivas
ESTRUCH (1995)	Educación	Estudiantes todos los niveles	Levemente regresivas (efectos igualitarios)
CALERO (1993-1995)	Educación Universitaria	Universitarios	Ligeramente regresivas (fav. más clases medias y altas)

CALERO (1993a) realiza un amplio estudio acerca de los efectos del gasto público educativo para el período

1980-81, con especial atención al sistema de becas universitarias en la década de los 80. Las conclusiones más relevantes que se derivan de este estudio en relación con la política de becas se pueden concretar básicamente en cuatro puntos.

En primer lugar, el sistema de becas español, debido a que efectúa una cobertura insuficiente de los costes indirectos medios de los becarios y a que realiza una mala selección de los individuos (incluyéndose algunos que podrían ser excluidos de su percepción), provoca una elevación del número de estudiantes muy reducida, no garantizando el acceso de los estudiantes que realmente tienen menos capacidad económica.

En segundo lugar, aunque uno de los objetivos prioritarios de este sistema es la cobertura geográfica, se comprueba que los estudiantes universitarios en España tienen muy poca tendencia a la movilidad. Este fenómeno combinado con todavía una relativamente alta concentración de los centros universitarios, introduce ineficiencias importantes en el aprovechamiento de los recursos.

En tercer lugar, la corrección que efectúa el sistema español de becas sobre la desigual participación de los diferentes grupos en la educación superior parece ser muy reducida, no consiguiendo modificar sustancialmente las pautas de acceso. De hecho, como se demuestra, la participación de los diferentes grupos sociales en la educación superior dista mucho de ser igualitaria ya que, por una parte, ni siquiera la distribución en el interior de la población de becarios es igualitaria y, por otra, la proporción de becarios sobre el total de estudiantes es reducida.

Finalmente, en cuarto lugar, la financiación pública de la educación superior española provoca la existencia de transferencias regresivas si se considera el conjunto de la población (transferencias regresivas "externas") y de transferencias progresivas al considerarse únicamente a los

usuarios de la educación superior (transferencias progresivas "internas"). No obstante, como señala el propio autor, la validez de estos resultados queda condicionada por la "bondad" de los datos empleados en el estudio.

En un trabajo posterior este mismo autor realiza un estudio sobre la incidencia redistributiva del gasto público en educación superior en España, haciendo una comparación de los períodos 1980-81 y 1990-91. En él se demuestra que se produce una reducción de la regresividad de este gasto en el período analizado. Además el crecimiento del gasto medido en términos de incidencia del gasto público en este nivel educativo se produce especialmente en las clases medias (decilas 6, 7 y 8). Al mismo

tiempo, pone de manifiesto la reducida eficacia redistributiva del sistema de becas en el caso universitario. La consecución de mayores niveles de progresividad en este sistema debería pasar, en consecuencia, por una reforma profunda del mismo, ya que, a su juicio, por el momento no cumple su función redistributiva.

Este autor analiza también el efecto que se derivaría de aplicar las propuestas realizadas por el Consejo de Universidades (1994), derivando que estas propuestas incrementarían la incidencia del gasto público en educación superior sobre las clases medias, haciendo ligeramente más progresiva la distribución del gasto público en educación superior.

Según estos trabajos se concluiría que, el sistema de financiación pública universitaria es susceptible de mejoras desde la perspectiva de la equidad, mediante el establecimiento de un sistema de becas más adecuado, ya que el modelo actual parece no resultar especialmente redistributivo.

III. LOS INDICADORES DE INCIDENCIA REDISTRIBUTIVA DEL GASTO PUBLICO EN EDUCACION EN LA ENCUESTA DE PRESUPUESTOS FAMILIARES.

III.1. LA ENCUESTA DE PRESUPUESTOS FAMILIARES COMO ELEMENTO BASE DEL ANALISIS EMPIRICO.

El principal instrumento disponible para analizar a través de encuestas la distribución de la renta en España es la Encuesta de Presupuestos Familiares. Desde 1958, el Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.) viene realizando una serie de grandes Encuestas de Presupuestos Familiares con el objeto de establecer las ponderaciones del Índice de Precios al Consumo. La cantidad y calidad de información que ofrece esta encuesta sobre los niveles de vida y el comportamiento de los hogares españoles ha hecho que se convierta en el instrumento más utilizado para este tipo de análisis, ya que proporciona una visión global del funcionamiento económico de los hogares y permite establecer conexiones entre diversos campos de conocimiento: gastos, ingresos y situación socioeconómica de los hogares.

La información que proporciona la EPF se refiere a los gastos de consumo privado, los ingresos -monetarios y no monetarios-, los gastos de inversión en vivienda, la información sobre préstamos, las características de la vivienda y, lo que es también muy importante, las características de los hogares: número de miembros, características socioeconómicas -nivel educativo, situación laboral, ocupacional, profesional, etc.-. Además, proporciona una información desagregada relevante a nivel regional, lo que ha hecho que cada vez sea más utilizada como fuente para el estudio de la distribución espacial de la renta en España. Por otro lado, algunas de las características técnicas de esta encuesta -su estructura de panel y su buen diseño- la convierten en un instrumento adecuado para el estudio de la distribución de la renta, con todas las posibilidades microeconómicas necesarias para explotar este campo.

La disparidad entre las cifras que pueden obtenerse directamente de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) y las relativas a otras fuentes estadísticas (Contabilidad Regional del INE, distribución de la renta en España del BBV, etc.) ha sido tratada en numerosas ocasiones. La tendencia a declarar en la EPF unos ingresos inferiores a los reales es una constante de este tipo de encuestas, lo que queda reflejado en el desglose que se presenta a continuación:

CUADRO Nº 4.

ESTIMACION DE LOS INGRESOS Y LOS GASTOS DE LAS FAMILIAS SEGUN DISTINTAS FUENTES ESTADISTICAS.

Ingresos totales declarados (EPF90-91)	25.085,9 mill. de pts.
Renta Bruta de los hogares (CR-1990)	38.162,9 mill. de pts.
Renta Bruta de los hogares (BBV-1991)	41.557,0 mill. de pts.
Renta Neta de los hogares (BBV-1991)	39.806,8 mill. de pts.
Gastos totales declarados (EPF90-91)	28.552,5 mill. de pts.
Consumo de los hogares (BBV-1991)	37.220,4 mill. de pts.
Consumo de los hogares (CR-1990)	34.213,0 mill. de pts.

Como puede observarse los ingresos declarados en la EPF resultan ya considerablemente más reducidos que los gastos totales declarados, con una diferencia de casi 3,5 billones de pts. Además estos ingresos difieren en valores absolutos de otros conceptos equivalente como la renta de los hogares tanto de la Contabilidad Regional (más de 13 billones de pts.) como de otras fuentes estadísticas como la proporcionada por el BBV (16,4 billones de pts.)

La noción de capacidad económica utilizada más habitualmente en los estudios de incidencia es la de renta disponible, incluyendo, por tanto, las rentas ordinarias y extraordinarias y las prestaciones en efectivo y en especie. Así, los estudios de incidencia de las prestaciones económicas en metálico compararían la renta neta inicial con la renta disponible. Los análisis que se centran en la incidencia de los gastos sociales en especie contrastarían la renta disponible con la renta final. Finalmente, los estudios globales de la incidencia de la totalidad de los gastos públicos tenderían a comparar la renta inicial y final. En consecuencia, en nuestro estudio de incidencia parcial del gasto público en educación se compara la renta disponible (aproximada a través del gasto) con una renta "final" que sólo incluiría ese gasto público (resultado de añadir al gasto de consumo privado, los gastos en educación realizados por la actuación pública).

Con objeto de hacer homogéneas estas variables necesarias para analizar la incidencia redistributiva del gasto público en educación es preciso realizar una serie de ajustes en la variable gasto que directamente se derivaría de la EPF. Así, en este último caso, se ha considerado una variable "proxy" a la renta disponible de los hogares como es el gasto monetario. Para ello, como se verá, han sido eliminados cualquier elemento no monetario como son los alquileres imputados a las viviendas ocupadas por sus propietarios, el autoconsumo, el autosuministro, etc.

La consideración de la unidad de análisis a la hora de evaluar la distribución de la renta personal no resulta tampoco neutral. En general, se suelen considerar dos tipos de unidades de referencia: las distintas agrupaciones familiares (en función de algún grado de convivencia o vinculación familiar) y los individuos.

En la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) se considera al hogar como la unidad de imputación. Este se define como "la persona o conjunto de personas que ocupan en común una vivienda familiar o parte de ella y consumen alimentos y otros bienes con cargo a un mismo presupuesto" (INE, 1992).

Para el caso de la educación, el hogar es una agrupación más representativa desde la perspectiva de la incidencia redistributiva de estos gastos. Por una parte, las decisiones de cursar estudios no son autónomas, especialmente en los niveles post-obligatorios y con frecuencia están condicionadas por el ambiente familiar (nivel educativo de los padres, nivel económico, etc). Por otra parte, dada la edad de los estudiantes en unas ocasiones y la situación del mercado de trabajo en otras, el grado de dependencia económica de éstos resulta muy elevado con respecto a la renta familiar ya que la inmensa mayoría carecen de ingresos propios.

La agrupación de los hogares plantea una dificultad específica, relacionada con el diferente tamaño de las unidades familiares. Así, por ejemplo, no representa la misma capacidad económica un hogar de dos miembros con una renta determinada que un hogar de seis miembros con la misma renta. La solución a este problema puede consistir en la utilización de las llamadas escalas de equivalencia, que se basan en la aplicación de índices de ponderación menores a la unidad para los miembros adicionales de la familia, distintos del sustentador principal.

El margen de corrección es, obviamente, muy grande, y, en la práctica, existen diferentes escalas según los países y los fines pretendidos. BUHMANN y OTROS (1988) enumeran hasta 34 escalas de equivalencia que representan a través de un cierto índice de elasticidad "e". Así, el concepto de renta o de gasto quedaría ajustado por la siguiente expresión:

Install Equation Editor and double-click here to view equation.

1

donde D representa la renta, el gasto o magnitud equivalente que se utilice al efecto, delta el tamaño del hogar y "e" el índice de equivalencia correspondiente. Dicho índice variará entre 0 y 1, tomando el valor 0 para el caso de considerar la variable de posición económica sin corrección alguna y 1 en el supuesto de imputación per

cápita. Lógicamente, cuanto mayor sea el valor imputado a "e" menor es el peso que se otorga a las economías de escala.

Sin embargo, a pesar de la existencia de múltiples escalas de equivalencia, la más utilizada y la que tradicionalmente se emplea para este tipo de estudios es la escala de Oxford. Esta escala pondera en menor medida a los miembros distintos al sustentador principal. Así, concede a este último un valor unitario, 0,7 para cada uno de los sucesivos adultos y 0,5 para cada uno de los menores de 14 años integrados en el hogar, bajo la siguiente formulación:

Install Equation Editor and double-click here to view equation.

siendo

SP = Sustentador Principal

A = Número de miembros del hogar mayores de 14 años y no sustentador principal (Adultos)

M = Número de miembros del hogar menores o iguales a 14 años y no sustentador principal (Menores)

No obstante, se podrían realizar ajustes más precisos para cada tipo de gasto en función de los criterios de imputación elegidos. En concreto, para el gasto en educación, éste no beneficia por igual a todas las familias y dentro de una misma familia a todos sus miembros. De hecho, este tipo de gastos favorece más a las familias con hijos más jóvenes, en edad de estudiar. Además, los hogares con estudiantes en distintos estadios educativos se ven favorecidos de forma diferente, en la medida en que los costes imputados varían de un nivel a otro. Aún así, se considera oportuna la utilización de la escala de Oxford y ello por dos motivos. Por un lado, se trata de la escala utilizada habitualmente en los estudios de incidencia redistributiva, lo que permite integrar los efectos del gasto en educación en el resto de los gastos sociales. Por otro, al ponderar más a los miembros mayores de 14 años, puede servir para recoger el mayor gasto del que se ven beneficiados los hogares con hijos en niveles de enseñanza más elevados.

Los estudios relativos a la evolución de la desigualdad en la distribución personal y espacial de la renta en España coinciden en la conclusión de que se ha producido, desde finales de los años 60, una progresiva disminución de la desigualdad en nuestro país, aunque la magnitud de estos cambios difiere según las distintas variables y metodologías empleadas.

A continuación, se recogen sintéticamente las conclusiones más importantes sobre la distribución personal y espacial de la renta para el caso español, obtenidas a partir del análisis de los gastos en la EPF90-91, como paso previo antes de entrar en el estudio de los efectos redistributivos del gasto en educación.

En los cuadros adjuntos se presentan los índices de Gini que permiten comparar el grado de desigualdad de la renta y su evolución entre los años 1981 y 1991.

CUADRO Nº 5.

INDICES DE GINI CORRESPONDIENTES A LA DISTRIBUCION DE LA RENTA Y EL GASTO EN ESPAÑA (1980-81 Y 1990-91). RESULTADOS BASICOS.

Variable de ordenación	Años	Decilas de hogares	Decilas de individuos
Renta Monetaria Media	1980-81	0.33734	0.32958
	1990-91	0.31189	0.30534
Gasto Monetario Medio	1980-81	0.35067	0.33605
	1990-91	0.32132	0.31994

Fuente: EPF80-81 y EPF90-91. Elaboración propia.

Notas: Variables de ordenación = Renta Monetaria disponible y el Gasto de Consumo Monetario del hogar. Corrección con escala de equivalencia Oxford.

Como puede comprobarse en el cuadro nº 5, la disminución del índice de Gini entre 1981 y 1991, tanto en las decilas de hogares como en las decilas de individuos, indica una mejora en la distribución de la renta, reduciéndose la dispersión existente entre los individuos (y hogares) con rentas más altas - decilas superiores- y los individuos (y hogares) con rentas más bajas -decilas inferiores-.

Si se considera la renta monetaria, tanto de los hogares, como sobre todo de los individuos, la distribución resulta más igualitaria que si se toma en consideración el gasto monetario.

CUADRO Nº 6. INDICES DE GINI POR COMUNIDADES AUTONOMAS.

CC.AA.	1980-81		1990-91	
	GINI	Ranking	GINI	Ranking

Andalucía	0,35443	12	0,32224	13
Aragón	0,34337	8	0,30393	8
Asturias	0,33666	7	0,28812	5
Baleares	0,39193	17	0,28505	2
Canarias	0,35291	11	0,33797	16
Cantabria	0,35171	10	0,30767	10
C.La Mancha	0,35789	13	0,32915	15
C. y León	0,37300	15	0,31906	12
Cataluña	0,30505	3	0,31635	11
C.Valenciana	0,32923	5	0,29441	7
Extremadura	0,36040	14	0,34098	17
Galicia	0,39119	16	0,32702	14
Madrid	0,32584	6	0,28859	6
Murcia	0,34818	9	0,30531	9
Navarra	0,31857	4	0,26971	1
P.Vasco	0,30382	2	0,28541	3
La Rioja	0,28541	1	0,28681	4
Total Nac.	0,35067		0,32132	

Fuente: EPF80-81 y EPF90-91. Elaboración propia.

Notas: Decilas de hogares. Variable de ordenación = Gastos Monetarios.

Este resultado se debe, como ha sido estudiado por numerosos autores, al desigual reparto de la subestimación que afecta a la renta en nuestras EPFs, más importante en los tramos altos de ingresos que en los medios y bajos. Por otro lado, la mejora en la distribución de la renta ha sido más importante en este último caso en las decilas de hogares, mientras que en las decilas de individuos la reducción del índice de Gini es más pequeña.

Del análisis regionalizado en función de la variable gasto monetario, el grado de dispersión de la renta y su evolución en la última década no resulta homogénea sino que presenta algunas diferencias regionales significativas, lo que deberá tenerse en cuenta en el estudio posterior de los efectos redistributivos de los gastos públicos en educación.

Así, por ejemplo, mientras al inicio de la década de los 80, las desigualdades internas en Baleares y en Galicia eran muy importantes ($G_x=0,39193$ y $G_x=0,39119$, respectivamente), en otras Comunidades Autónomas la distribución resultaba más igualitaria, como por ejemplo La Rioja ($G_x=0,28541$). En 1991, la Comunidad con un índice de Gini más reducido es Navarra ($G_x=0,26971$) y la que lo tiene más elevado es Extremadura ($G_x=0,34098$), seguida de Canarias ($G_x=0,33797$).

La evolución entre los años 1981 y 1991 muestra una mayor corrección en las desigualdades en aquellas regiones que presentaban mayores diferencias (Baleares con un 27%, seguida de Galicia, Castilla y León y Navarra con un 17%, 15% y 15%, respectivamente), mientras en otras Comunidades Autónomas la corrección resulta menor (País Vasco y Extremadura) e incluso en algunas empeora (como es el caso de Cataluña y La Rioja).

En el anexo estadístico que se presenta al final del texto se recogen también las disparidades regionales en la concentración de la renta y su evolución en función del gasto monetario (para las decilas de individuos) y de la renta monetaria (para las decilas de hogares e individuos).

III.2. LA DISTRIBUCION DEL COLECTIVO DE BENEFICIARIOS DE LA EDUCACION EN LA ENCUESTA DE PRESUPUESTOS FAMILIARES.

La Encuesta de Presupuestos Familiares permite ordenar a los estudiantes en función de su nivel económico por decilas. Además, la información que contiene dicha encuesta permite clasificar a los mismos por el carácter público o privado del centro (incluidos los estudiantes que cursan sus estudios en el extranjero) y el nivel educativo en el que se encuentran.

Los cuadros nº 7, 8 y 9 recogen esta información a nivel nacional. Como puede observarse en el cuadro nº 7, la distribución de los estudiantes por niveles de renta sitúa a la mayor parte de los mismos (43,7%) en los niveles intermedios de renta (decilas 4 a 7), mientras que las decilas inferiores (1 a 3) concentran el 28,05% y

las superiores (8 a 10) el 28,25% restante.

La mayor parte de los alumnos incluidos en la encuesta cursan sus estudios en centros públicos (76,74% del total de estudiantes). La distribución por decilas de estos estudiantes muestra ya algún cambio relevante. Así, para el caso de centros públicos, mientras las decilas intermedias concentran prácticamente el mismo porcentaje de estudiantes, las variaciones más importantes se producen en las decilas más bajas y más altas, aumentando el porcentaje que representan las tres primeras decilas (32,51%) y disminuyendo en las tres últimas (24,10%).

Paralelamente, las comparaciones en la distribución de los alumnos en los centros privados para el total nacional acentúa esas diferencias. Así, solamente el 13,38% de los estudiantes en centros privados se sitúan en las decilas 1 a 3, frente al 41,98% de los mismos que se concentran en las decilas 8 a 10.

La representación de la curva de Lorenz permite visualizar la localización de los estudiantes en la población (ordenada de forma ascendente en función de la renta). Como puede observarse, si, en general, la distribución de los estudiantes en centros públicos es moderadamente progresiva, más acentuada en los niveles de enseñanza primaria, en el caso de los estudios universitarios el sesgo se modifica sustancialmente, presentando una orientación regresiva. Estos resultados son coincidentes con las conclusiones a las que llegan otras investigaciones de carácter más general sobre los efectos redistributivos del gasto público en educación.

Por último, señalar que dadas las diferencias entre las cifras estimadas de alumnos por nivel educativo a partir de la EPF y las que se derivan de las Estadísticas de la Enseñanza en

CUADRO Nº 7.

CUADRO Nº 8.

CUADRO Nº 9.

España del MEC, se ha optado por aplicar los porcentajes resultantes de la encuesta al número de estudiantes real estimado por el propio Ministerio.

Si se considera el número de alumnos becarios, recogidos en los cuadros nº 10, 11 y 12 su distribución por niveles de renta presenta una concentración importante (38,8%) en centros públicos en los niveles de renta más bajos (decilas 1 a 3), aunque también resulta significativo el porcentaje del 16,7% de becarios que cursan sus estudios en centros públicos y que se sitúan en los niveles de renta más elevados (decilas 8 a 10).

Si se analiza la distribución de becarios por niveles educativos, destaca el mayor sesgo redistributivo en la enseñanza primaria, al concentrar el 55,4% de los becarios en los niveles de renta más bajos. Proporción que desciende en el caso de la enseñanza secundaria al 46,7% y en la enseñanza universitaria a sólo un 19,7%. En este último caso, resulta especialmente paradójico que la proporción de becarios situados en los niveles de renta más altos sea mucho mayor, hasta situarse en el 26,7%.

CUADRO Nº 10.

CUADRO Nº 11.

CUADRO Nº 12.

IV. UNA APROXIMACION DE LOS EFECTOS REDISTRIBUTIVOS DEL GASTO PUBLICO POR NIVELES EDUCATIVOS.

Con el objeto de analizar los efectos redistributivos del gasto en educación se han realizado tres hipótesis distintas. En la primera, el gasto que ha sido imputado es el gasto total liquidado para 1991 realizado por el conjunto de las Administraciones Públicas, a excepción de las Corporaciones Locales. Los gastos de administración general y en actuaciones ajenas a los niveles educativos reglados, se han repartido proporcionalmente a la cuantía del gasto en educación primaria y secundaria, ya que se ha considerado que estas otras actuaciones (educación especial, compensatoria, etc.) están más directamente relacionados con estos niveles.

En la hipótesis 2 los gastos que se han incluido en cada uno de los niveles educativos son los que se corresponden con los gastos de funcionamiento (consumos intermedio y remuneración de asalariados) más las inversiones realizadas y las ayudas concedidas directamente a las familias (becas y otras ayudas al estudio). Además, igual que en el caso anterior, el resto de los gastos se reparte proporcionalmente entre los dos primeros niveles educativos.

Finalmente en la hipótesis 3 se prescinde del gasto en inversiones al considerar que éstas benefician no sólo a los estudiantes actuales, en función de su posición en los niveles de renta, sino que también beneficiarán a otros alumnos en períodos futuros. Al igual que en los casos anteriores el resto de gastos se reparte de la misma forma.

En el análisis regional de la imputación del gasto por alumno y en la imputación del gasto en becas entre los beneficiarios a nivel nacional se ha utilizado únicamente la hipótesis 1.

En general, la forma de imputar el gasto por alumno o por becario a las distintas decilas se realiza dividiendo el gasto total real resultante de la estimación entre los beneficiarios (alumnos o becarios reales) para obtener el gasto medio. Dicha cantidad se aplica al porcentaje de estudiantes y becarios existentes en cada decila a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares.

Para contrastar la potencialidad redistributiva de los gastos públicos en educación, se presenta una medida agregada de la progresividad de estos gastos. Se trata de lo que hemos convenido en denominar "índice de redistribución". Dicho índice se calcula como el cociente entre el gasto medio en educación pública por hogar y el gasto medio de consumo privado por hogar.

Los cuadros nº 13, 14 y 15 recogen los resultados de las distintas hipótesis relativos a la incidencia del gasto público por niveles educativos en la distribución personal de la renta.

Como puede observarse, en general, el "índice de redistribución" resulta coherente con el objetivo redistributivo asignado a la función educativa. Bajo la hipótesis 1 el gasto en enseñanza primaria y secundaria genera un efecto redistributivo significativo, especialmente en el primer caso. En la enseñanza universitaria, por el contrario, los resultados muestran una mayor importancia del "índice redistributivo" sobre las decilas centrales, incidiendo prácticamente por igual en los niveles más bajos (decilas 1 a 3) y más elevados (decilas 8 a 10).

Los mismos resultados presentan las otras dos hipótesis, aunque con una proporción menor. Así, por ejemplo, al utilizar la hipótesis 3, en la enseñanza primaria, los beneficiarios situados en las decilas más bajas reciben, como media, una proporción del 20% entre el gasto en educación y su nivel de renta, aproximado a través del gasto monetario medio de consumo privado por hogar. Este porcentaje es del 18,9% en la enseñanza secundaria y de sólo el 3,5% en la enseñanza universitaria.

CUADRO Nº 13.

CUADRO Nº 14.

CUADRO Nº 15.

En definitiva, estos resultados confirman las hipótesis planteadas para los distintos niveles educativos en otros trabajos similares realizados para el caso español. Así, se producen unos niveles de progresividad mayores en los estadios educativos más bajos (EGB, fundamentalmente) y de progresividad moderada en los niveles medios. Por el contrario, se confirman la hipótesis más regresivo de los gastos educativos en el nivel superior.

En el cuadro nº 16 se presentan los resultados obtenidos para la imputación del gasto en becas. En este caso, se mantiene un sesgo redistributivo importante, más acentuado en los niveles de enseñanza primaria y

secundaria. Por el contrario, en la enseñanza universitaria los "índices de redistribución" resultan muy similares en las 8 primeras decilas, dada la distribución de los becarios en los distintos niveles de renta.

En este sentido, parece confirmarse que el sistema de becas no garantiza totalmente el acceso a los estudiantes que realmente tienen menor capacidad económica. Quizás la cobertura insuficiente de los costes medios indirectos de los becarios o la poca eficacia en la selección de los beneficiarios hace que el sistema no resulte progresivo, especialmente en el nivel superior.

Desde una perspectiva regional, la incidencia del conjunto del gasto en educación por niveles de renta presenta unos resultados heterogéneos, mostrando que los efectos redistributivos de este gasto en su conjunto no son concluyentes.

En los cuadros nº 16 a 20 se recogen estos resultados por CC.AA. Como puede observarse, existen CC.AA. donde las diferencias entre la primera y última decila son mucho más significativas. Así, el grado de redistribución a través del índice establecido parece resultar superior en Andalucía, Cataluña, Madrid, Comunidad Valenciana, Canarias y Galicia. Por el contrario, Baleares, La Rioja, Navarra, Extremadura y Cantabria muestran menores diferencias en los índices entre las decilas superiores e inferiores.

CUADRO Nº 16.

17

18

19

20

V. CONSIDERACIONES FINALES.

Se puede considerar que las intervenciones públicas en los distintos niveles educativos, bajo argumentos de equidad, se centran en la garantía de acceso a la formación, independientemente de los recursos económicos de los usuarios (o sus sustentadores). Esta garantía de no exclusión por motivos económicos constituye el elemento central para justificar la presencia del Sector Público, no sólo a través de la regulación o la capacidad normativa, sino mediante la utilización de los recursos públicos o, en su caso, de la propia organización del servicio.

La medición de la incidencia implica la adopción de criterios para analizar los cambios en las decisiones de los

agentes económicos individuales como consecuencia de la actuación pública y los efectos de estos cambios

en sus capacidades de consumo presente o futuro de la combinación de bienes privados y públicos de acuerdo con su función de utilidad. Uno de los enfoques metodológicos de incidencia más utilizados en el análisis empírico es el de la incidencia normativa o legal de las políticas de gasto, imputando los gastos al colectivo de beneficiarios de las actuaciones públicas. Esta hipótesis simplifica los problemas de valoración de los beneficios del gasto, aunque su identificación con el coste público de producción no mide el grado de eficiencia en la utilización de los recursos públicos ni refleja tampoco su productividad.

El estudio de los efectos redistributivos del gasto público constituye un campo de investigación relativamente reciente, aunque ya existe evidencia empírica suficiente como para extraer algunas conclusiones. Así, como se desprende de los distintos estudios analizados los resultados no son totalmente concluyentes respecto al grado de progresividad de los gastos en educación. La disparidad en estos obedece tanto a los distintos planteamientos metodológicos adoptados como a las características específicas de la actuación pública en cada nivel educativo y su articulación concreta. La mayor parte de los estudios realizados en España, a pesar de su carácter global, concluyen que el gasto en educación parece mostrar una tendencia moderadamente progresiva, salvo para el caso de la enseñanza universitaria, donde el mayor aprovechamiento del gasto en educación superior se produce en los grupos de renta más elevada.

En la década de los 80 se ha producido en nuestro país una reducción de la desigualdad en la distribución de la renta, aunque a nivel regional hay disparidad en el comportamiento de las distintas CC.AA.

Los datos que ofrece la Encuesta de Presupuestos Familiares de la distribución de alumnos y becarios por decilas en los distintos niveles educativos muestran un componente redistributivo en todos los niveles, salvo en el caso de la enseñanza universitaria donde se observa cierta regresividad.

Finalmente, la incidencia redistributiva del gasto público en educación por niveles muestra, en general, un "índice de redistribución" positivo más atenuado también en el caso de la enseñanza superior. No obstante, las disparidades regionales en este campo son muy importantes, no pudiéndose establecer resultados concluyentes.

BIBLIOGRAFIA.

ALBI, E. (1994): "Una reflexión sobre las políticas redistributivas" en A.G.E.E.S.P. (ed.) La crisis del estado del bienestar. Santiago de Compostela: A.G.E.E.S.P.

ALBI, E., CONTRERAS, C., GONZALEZ-PARAMO, J.M. y ZUBIRI, I. (1994): Teoría de la Hacienda Pública, Ed. Ariel.

ALCAIDE INCHAUSTI, A. y J. (1977): "Distribución personal de la renta en España y otros países de la

OCDE", Hacienda Pública Española, nº 47.

ALCAIDE INCHAUSTI, A. y J. (1983): "Distribución personal de la renta española en 1980", Hacienda Pública Española, nº 85.

ALCAIDE INCHAUSTI, J. (1988), "La distribución de la renta", en España-Economía, Tomo II, pp. 639-667, Madrid: Espasa-Calpe.

ALCAIDE INCHAUSTI, J. (1989): "La distribución de la renta española en la década de los ochenta", Documentos de Trabajo de la Fundación FIES, 38/1989. [Publicado también en Cuadernos de Información Económica, número de Abril del 89].

ALCAIDE INCHAUSTI, J. (1991): "Política de distribución de la renta", Revista de Economía, nº 11.

ATKINSON, A.B. (1979): "Sobre la medición de la desigualdad". Hacienda Pública Española, vol.61.

AYALA, L., MARTINEZ, R. y RUIZ-HUERTA, J. (1993): "La distribución de la renta en España en los años ochenta: una perspectiva comparada", I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, v. II, Madrid.

BANDRES, E. (1990): Los efectos de los gastos sociales sobre la distribución de la renta en España, Monografías del I.E.F., nº 92, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

BANDRES, E. (1990): Los efectos de los gastos sociales sobre la distribución de la renta en España. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

BANDRES, E. (1991): "Progresividad, equidad y efectos redistributivos de los gastos sociales en España". Hacienda Pública Española, vol.117.

BANDRES, E. (1993): "La eficacia redistributiva de los gastos sociales. Una aplicación al caso español (1980-1990)", I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, v. VII, Madrid.

BANDRES, E. (1994a): "La eficacia redistributiva de los gastos sociales. Una aplicación al caso español (1980-1990)". I Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza. Fundación Argentaria, vol. VII.

BANDRES, E. (1994b): "La redistribución en el estado del bienestar. Un enfoque contractual" en A.G.E.E.S.P. (ed.) La crisis del estado del bienestar. Santiago de Compostela: A.G.E.E.S.P.

BAREA, J. y OTROS (1990): Incidencia del gasto público en España. Monografía nº 90. Madrid: Instituto

de Estudios Fiscales.

BEHRENS, J. y SMOLENSKY, E. (1973): "Alternative definitions of income redistribution". Public Finance, vol. 28.

BRAY, M. (1986): "Student Loans for Higher Education. The Hong Kong Experience in International Perspective". Higher Education, vol. 15.

CABRA, M.A. (1984): "Política distributiva y gastos sociales". Presupuesto y Gasto Público, vol. 19.

CALERO, J. (1993a): Efectos del gasto público. El sistema de becas universitarias. Barcelona: Servicio de Publicaciones U.B.

CALERO, J. (1993b): "Efectos de los modelos de financiación de la educación superior sobre la eficiencia y la equidad". Revista de Estudios Regionales, vol.36.

CALERO, J. (1995): Análisis del impacto sobre la equidad de posibles alteraciones en las pautas de financiación de la educación superior en España. Documentos. Fundación BBV (Economía Pública).

CAMPBELL, R. y SIEGEL, B.N. (1967): "The Demand for Higher Education in the United States, 1919-1964". American Economic Review, vol.57.

COHN, E. (1970): "Benefits and Costs of Higher Education and Income Redistribution: Three Comments". Journal of Human Resources, vol. 5, nº 2.

CONLISK, J. (1993): "Un nuevo enfoque del debate Hansen-Weisbrod-Pechman". Hacienda Pública Española, vol. 125.

CONSEJO DE UNIVERSIDADES. SECRETARIA GENERAL (1994): Informe sobre la financiación de las Universidades, Comisión de Coordinación, 13 de diciembre de 1994.

CORAZZINI, A.J., DUGAN, D.J. y GRABOWSKI, H.G. (1972): "Determinants and Distributional Aspects of Enrollement in U.S. Higher Education". Journal of Human Resources, vol. 7.

CRANE, J.F. (1975): "The Income Redistributive Effects of Public Spending on Higher Education". Journal of Human Resources, vol. 10, nº 1.

CRANE, S.E. (1985): "Una interpretación de la distribución del gasto público en los estudios de incidencia presupuestaria". Hacienda Pública Española, vol. 93.

CHISWICK, B.R. y CHISWICK, C.U. (1987): "Income Distribution and Education" en PSACHAROPOULOS, G. (ed.) Economics of Education. Research and Studies. Oxford: Pergamon Press.

DANZINGER, S.H. y PORTNEY, K.E. (1988): The distributional impacts of public policies. Londres: MacMillan Press.

DE WULF, L. (1981): "Incidence of Budgetary Outlays: Where do we go from here". Public Finance, vol. 36, nº 1.

ESCRIBANO, C. (1990): "Evolución de la pobreza y la desigualdad en España. 1973-1987", Información Comercial Española, 686, 81-108.

GIFFORD, A. (1970): "Benefits and Costs of Higher Education and Income Redistribution: Three Comments". Journal of Human Resources, vol. 5, nº 2.

GILLESPIE, W.I. (1967): "Effects of public expenditures on the distribution of income" en MUSGRAVE, R.A. (ed.) Essays in Fiscal Federalism. Washington, D.C.: Brookings Institution.

GIMENO, J.A. (1993): "Incidencia del gasto público por niveles de renta (España 1990 vs. 1980)", I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, v. VII, Madrid.

GIMENO, J.A. (1994): "Incidencia del gasto público por niveles de renta (España 1990 vs 1980)". I Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza. Fundación Argentaria, vol. VII.

GIMENO, J.A. (1995): "Los beneficios del gasto público: Propuesta metodológica y aplicación a España (1990)" en el II Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza, vol VII: Sector Público y redistribución, Fundación Argentaria, Madrid.

GONZALEZ-PARAMO, J.M. (1985): "Subsidios óptimos para el logro de objetivos de equidad categórica, con especial referencia al caso de la educación básica". Hacienda Pública Española, vol. 95, pp. 41-71.

GONZALEZ-PARAMO, J.M. (1987): "Desigualdad y redistribución de la renta", Comentario Sociológico, nº 59-60, julio-diciembre.

GOODING, R. y LE GRAND, J. (1987): Not Only the Poor: the Middle Classes and the Welfare State. London: Allend and Unwin.

HANSEN, J. (1989): "Cost-Sharing in Higher Education: the United States Experience" en WOODHALL, M. (ed.) Financial Support for Studentes: Grants, Loans or Graduate Tax? London: Institute of Education.

HANSEN, W.L. (1970): "Income Distribution Effects on Higher Education". American Economic Review, vol. 60, nº 2.

HANSEN, W.L. y WEISBROD, B.A. (1969): "The Distribution of Costs and Direct Benefits of Public Higher Education: the Case of California". Journal of Human Resources, vol.4, nº 2., trad. espa. Hacienda Pública Española, nº 125-2/1993.

HANSEN, W.L. y WEISBROD, B.A. (1971): "On the Distribution of Costs and Benefits on Public Higher Education: Reply". Journal of Human Resources, vol. 6.

HANSEN, W.L. y WEISBROD, B.A. (1972): "Distributional Effects of Public Expenditure Programs". Public Finances, vol. 27, nº 4.

HANSEN, W.L. y WEISBROD, B.A. (1978): "The Distribution of Subsidies to Students in California Public Higher Education: Reply". Journal of Human Resources, vol. 13, nº 1.

HIGHT, J. y POLLOCK, R. (1973): "Income Distribution Effects of Higher Education Expenditures in California, Florida and Hawaii". Journal of Human Resources, vol. 8, nº 3.

HIGHT, J.E. (1975): "The Demand for Higher Education in the United States 1927-1972: the Public and Private Institution". Journal of Human Resources, vol. 10.

JALLADE, J.P. (1974): "Public Expenditure on Education and Income Distribution in Colombia". John Hopkins University Press, Baltimore.

JALLADE, J.P. (1988): Financiamiento de la educación y distribución del ingreso en América Latina, México: Fondo de Cultura Económica.

JAMES, E. y BENJAMIN, G. (1993): "La distribución de la enseñanza y la redistribución de la renta por medio de la enseñanza, en Japón". Hacienda Pública Española, nº 125-2/1993.

KAKWANI, N. (1986): Analyzing redistribution policies. Cambridge: C.U.P.

LE GRAND, J. (1986): On researching the Distributional Consequences of Public Policies. London: The Welfare State Programme (L.S.E.).

LE GRAND, J. (1989a): "Markets, welfare and equality" en LE GRAND, J. y ESTRIN, S. (ed.) Market socialism. Oxford: Clarendon Press.

LE GRAND, J. (1989b): The Strategy of Equality. London: Unwin Hyman.

LE GRAND, J. (1991): "Quasi-markets and social policy". Economic Journal, vol. 101.

MACHLIS, P.D. (1973): "The Distribution Effects of Public Higher Education in New York City". Public Finance Quarterly, vol. 1, nº 1.

McGUIRE, J.W. (1993): "La distribución de subvenciones a estudiantes en la Enseñanza Pública Superior de California". Hacienda Pública Española, nº 125-2/1993.

MEDEL, B. y MOLINA, A. (1984): "Enfoques metodológicos sobre la incidencia del gasto público: una panorámica". Hacienda Pública Española, vol. 91.

MEDEL, B., MOLINA, A. y SANCHEZ, J. (1988a): "Efectos distributivos del gasto público". Papeles de Economía Española, vol. 37.

MEDEL, B., MOLINA, A. y SANCHEZ, J. (1988b): "Los efectos distributivos del gasto público en España". Fundación Fies, Documento de trabajo nº 28.

MEDEL, B., MOLINA, A. y SANCHEZ, J. (1990): "La distribución del gasto del Estado en educación en España 1981". Investigaciones Económicas, vol. 14, nº 1.

MEERMAN, J. (1974): "The definition of income in studies of budget incidence and income distribution", Income and Wealth, vol. 20, Nº 4.

MEERMAN, J. (1978a): "Do empirical studies of budget incidence make sense?". Public Finance, vol. 33, nº 3.

MEERMAN, J. (1978b): "The household distribution of government services for agriculture and education in Peninsular Malaysia in 1974", Income and Wealth, vol. 24, nº 2.

MEERMAN, J. (1979): "Public Expenditures in Malaysia: Who Benefits and Why". Oxford University Press.

MEERMAN, J. (1980): "Are public goods public goods?", Public Choice, vol. 35, nº 1.

MIKLIUS, W. (1975): "The Distributional Effects of Public Higher Education: a Comment". Higher Education, vol. 4.

MOLINA, A. y JAEN, M. (1994): Gasto público y redistribución de la renta: España, 1981-1987. Documentos. Fundación BBV (Economía Pública).

MORRIS, M (1989): "Student Aid in Sweden: Recent Experience and Reforms" en WOODHALL, M. (ed.) Financial Support for Students: Grants, Loans or Graduate Tax? London: Institute of Education.

PECHMAN, J. (1970): "The Distributional Effects of Public Higher Education in California". Journal of Human Resources, vol. 5, nº3, trad. esp. Hacienda Pública Española, nº 125-2/1993.

PECHMAN, J. (1972): "Note on Intergenerational Transfer of Public Higher Education Benefits". Journal of Political Economy, vol. 80, nº 3.

PSACHAROPOULOS, G. (1993): "Acceso desigual a la enseñanza y la distribución de la renta. Una comparación internacional". Hacienda Pública Española, nº 125-2/1993.

RUIZ-CASTILLO, J. (1986): "Problemas conceptuales en la medición de la desigualdad", Hacienda Pública Española, vol. 101.

RUIZ-CASTILLO, J. (1987): La medición de la pobreza y la desigualdad en España, 1980-81, Servicio de Estudios del Banco de España, Estudios Económicos, nº 42, Madrid: Banco de España.

SEN, A.K. (1994): Inequality Reexamined. Oxford: O.U-P.

SEOANE, P. (1992): "La Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91". Cuadernos de Información Económica. vol. 68-69.

SHARKANSKY, I. (1970): "Benefits and Cost of Higher Education and Income Redistribution: Three Comments". Journal of Human Resources, vol. 5, nº 2.

TULLOCK, G. (1983): Economics of Income Redistribution. Boston: Kluwer-Nijhoff.

WILLIAMS, G. (1994): "Reforms and Potential Reforms in Higher Education Finance". Programme on Institutional Management in Higher Education. Paris, O.E.C.D.

WINDHAM, D.M. (1970): Education, Equality and Income Redistribution. Lexington: Heath.

WOODHALL, M. (1983): Student Loans as a Means of Financing Higher Education. Washington D.C.: The World Bank.

WOODHALL, M. (1989a): "Introduction: Sharing the Costs of Higher Education" en WOODHALL, M. (ed.) Financial Support for Students: Grants, Loans or Graduate Tax? London: Institute of Education.

WOODHALL, M. (1989b): "International Experience of financial Support for Students" en WOODHALL, M. (ed.) Financial Support for Students: Grants, Loans or Graduate Tax? London: Institute of Education.

ZUBIRI, I. (1985): "Una introducción al problema de la medición de la desigualdad". Hacienda Pública Española, vol. 95.