

## CAPÍTULO 8

### EL GASTO PÚBLICO EN EL ESTADO DEL BIENESTAR (I): GASTOS SOCIALES

Históricamente se ha tendido a identificar el papel del Sector Público con la provisión de bienes públicos puros tales como la defensa, la justicia, las relaciones exteriores y las obras públicas. En la actualidad, sin embargo, estas funciones clásicas han sido ampliamente superadas y buena parte de la actividad pública tiene como objetivo garantizar un nivel de vida suficiente a todos los ciudadanos dentro del denominado Estado del bienestar. Para ello se utilizan diversos instrumentos que se pueden clasificar en dos grandes grupos.

El primer grupo de instrumentos son las medidas dirigidas a facilitar a todos los individuos el consumo de algunos bienes o servicios concretos que se consideran indispensables para el desarrollo de una vida satisfactoria. A veces, como ocurre, por ejemplo, con la educación básica, se llega incluso a obligar a todos los individuos a consumir estos bienes.

En algunos casos, como la sanidad o la educación básica, el Sector Público provee el servicio gratuitamente a los individuos. En otros, como la vivienda, la educación superior o la cultura, el Sector Público simplemente reduce el precio de mercado para los individuos. Para ello utiliza diversos instrumentos como las transferencias directas de renta al consumidor (ayudas a la adquisición de vivienda o las becas para estudios superiores, por ejemplo), reducciones en los impuestos a pagar (deducciones en el IRPF por vivienda o por gastos en medicina privada), subvenciones a los productores privados o públicos para que vendan esos bienes o servicios en el mercado a precios más reducidos (ayudas al teatro o a la producción cinematográfica, o subvenciones a las universidades para que se reduzca el coste de la matrícula).

A estos bienes y servicios privados que el Sector Público subvenciona o provee gratuitamente por considerarlos esenciales para el desarrollo de una vida digna se les denomina *Bienes Preferentes* o *Sociales*. Se pueden considerar como transferencias en especie (asignadas a usos específicos) que el Sector Público

realiza a los individuos en forma directa (educación o sanidad, por ejemplo) o indirecta vía precios (cultura, por ejemplo).

El segundo grupo de instrumentos está formado por transferencias monetarias a los individuos que permiten utilizar los fondos recibidos en los bienes privados que desee el receptor de la transferencia. A estas transferencias se las denomina *Prestaciones Económicas*. Las pensiones y el seguro de desempleo son algunas de las prestaciones económicas que realiza el Sector Público.

La importancia de la provisión de bienes preferentes o sociales y de las prestaciones económicas queda bien ilustrada por su participación en el gasto público total. A lo largo de la década de los años noventa, la provisión de bienes sociales (Sanidad, Educación, Vivienda) ha oscilado en torno al 25 % del gasto público total en España, en tanto las prestaciones económicas han supuesto alrededor del 35 %. Por su parte, funciones más tradicionales como la defensa, la justicia, las relaciones exteriores y la Administración General del Estado, conjuntamente, apenas llegaban al 15 %.

En este capítulo analizaremos la provisión de bienes sociales. Las prestaciones económicas, por su parte, serán objeto de estudio en el capítulo 9.

### 1. Bienes preferentes y equidad categórica

Por su propia definición, el concepto de bien preferente, o social, es subjetivo y cambiante en el tiempo. Con todo, en la mayoría de los países avanzados existe un amplio consenso acerca de que, por lo menos, la sanidad, la educación y la vivienda deben ser considerados como bienes sociales. En España esta delimitación de los bienes sociales incluso tiene un respaldo constitucional. Así, el artículo 27.1 de la Constitución reconoce el derecho a la educación de todos los españoles, el 43.1 el derecho a la protección de la salud, y el 47 el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Sin embargo, a pesar de reconocer el carácter preferente de estos bienes, la Constitución sólo establece la gratuidad (y obligatoriedad) en el caso de la enseñanza básica.

También, dentro de la categoría de los bienes sociales, la Constitución establece la obligación por parte del Estado de promover y tutelar el acceso a la cultura (art. 44) y facilitar la utilización del ocio (art. 43.3). La educación, la sanidad y la vivienda son, sin embargo, los tres Bienes Preferentes más importantes presupuestaria y conceptualmente y en ellos centramos nuestra atención.

Las transferencias en especie que constituyen los bienes sociales aumentan el bienestar de los beneficiarios. Sin embargo, si los beneficiarios pudieran elegir es probable que prefirieran que el Sector Público, en vez de darles la transferencia en especie, les diera el dinero que cuesta y les dejara gastarlo libremente. Esto es, a cuantías iguales, se preferiría una prestación económica a la provisión de un bien preferente.

La razón es simple. Consideremos dos individuos, *A* y *B*, idénticos en todos

los aspectos relevantes (renta, preferencias, etc.). El Sector Público le da al individuo *A* sanidad gratuita por valor de 500.000 pesetas. Al individuo *B* le da, sin embargo, las 500.000 pesetas en efectivo. ¿Quién estará mejor tras la transferencia? Para responder a esta cuestión basta con darse cuenta de que si el individuo *B* valora mucho la sanidad, puede gastarse el dinero recibido en comprarla en el mercado privado, y alcanzará el mismo nivel de bienestar que *A*. Puede ocurrir, sin embargo, que el individuo *B* prefiera gastarse sólo 300.000 pesetas en sanidad, y 200.000 en otros bienes. Si lo hace, es simplemente porque esto le reporta más utilidad que gastarse toda la transferencia monetaria en sanidad. Ahora bien, como el individuo *A* es idéntico a *B*, preferiría también recibir sólo 300.000 pesetas en sanidad, y que le dieran 200.000 pesetas en otros bienes. Pero como su transferencia es en especie (y no puede vender en el mercado la sanidad que no desea y con lo obtenido comprar otros bienes), se verá forzado a consumir sanidad por valor de 500.000 pesetas. Como resultado, tendrá un nivel de bienestar inferior que *B*.

Tenemos, por tanto, que el individuo que recibe la transferencia monetaria estará siempre mejor o igual que el que la recibe en especie. Estará igual sólo si sus preferencias son tales que quiere la misma cantidad de sanidad que estará transfiriendo en especie el gobierno. Estará mejor si desea menos sanidad que la que el Sector Público está transfiriendo en especie. Si éste es el caso, al forzar un consumo en especie se está disminuyendo el bienestar del individuo.<sup>1</sup>

Este ejemplo pone de manifiesto que la provisión de bienes o servicios preferentes está íntimamente ligada a una concepción paternalista del papel del Estado. Si se respetaran las preferencias individuales, el Sector Público no proveería bienes preferentes, sino que daría prestaciones económicas y libertad de elección. Sin embargo, se limita la elección de los individuos con el supuesto implícito de que su elección no sería correcta.

Este enfoque paternalista está fuertemente arraigado y, más allá de los gastos sociales, impregna parte de las actuaciones públicas. El paternalismo, no obstante, siempre es polémico porque, en realidad, es simplemente la expresión de un juicio de valor subjetivo, aunque este juicio de valor pueda ser compartido por un sector amplio de la población.<sup>2</sup> Después de todo, ¿por qué el Sector Público debe, por ejemplo, ayudar a quien quiere adquirir una vivienda o desea ir a un concierto, y no a quien desea comprar alimentos?

Como ya se señaló en el capítulo 3, siguiendo la terminología introducida por Tobin, a la concepción paternalista de equidad basada en la idea de que todos los individuos tienen derecho (y a veces la obligación) a consumir ciertas cantidades mínimas de determinados bienes preferentes se le denomina *equidad*

1. Para un análisis formal de esta cuestión puede consultarse la comparación entre transferencias condicionales e incondicionales a los gobiernos locales en la sección 3 del capítulo 5.

2. No obstante, los juicios de valor son cambiantes y lo que en un momento del tiempo se puede considerar una actuación paternalista legítima, diez años más tarde puede ser calificado como una intromisión inaceptable en la libertad individual.

*categorica*. La equidad categórica es una justificación básica de la provisión pública de los bienes preferentes o sociales.

## 2. Sanidad

### LA SANIDAD COMO BIEN PREFERENTE

#### A) *La provisión pública de sanidad*

Cuando una persona sufre una enfermedad se ve abocada a demandar cuidados médicos, a veces muy costosos. Si renuncia a estos cuidados médicos porque no tiene medios para pagarlos su calidad de vida puede deteriorarse considerablemente de forma permanente o, incluso, puede morir. Por otro lado, incluso si puede pagar los cuidados médicos cuando son muy costosos se puede ver abocado a una situación de penuria económica. Existe consenso acerca de que una sociedad desarrollada no puede permitir que sus integrantes se vean en la pobreza por el coste de una enfermedad, o que su salud se vea mermada o mueran por falta de recursos económicos. Se argumenta, por tanto, que la sanidad es un servicio a garantizar razonablemente a toda la población.

En principio, sin embargo, garantizar un nivel suficiente de servicios sanitarios a toda la población no justifica, necesariamente, una provisión pública general ya que, como existen seguros médicos privados, buena parte de la población podría reducir los riesgos de empobrecimiento derivados de una enfermedad suscribiendo seguros privados. Sería suficiente, entonces, establecer mecanismos que garantizaran la sanidad a quienes por falta de recursos no pudieran costearse estos seguros privados.

Los seguros privados en general, y los seguros médicos en particular, adolecen, sin embargo, de diversos problemas. En primer lugar, los seguros médicos privados raramente ofrecen una cobertura total. Así, por ejemplo, generalmente se establecen limitaciones a los períodos de hospitalización, a los tratamientos cubiertos o al porcentaje del gasto sanitario del que se hace cargo la empresa aseguradora. De igual forma, algunos grupos de población que tienen probabilidades mayores de caer enfermos sólo podrán obtener cobertura pagando primas elevadas y, a veces, ni siquiera de esta forma, porque las compañías se negarán a asegurarlos. Éste puede ser el caso, por ejemplo, de los enfermos crónicos o de quienes nacen con enfermedades. Se puede pensar que no es justo que quien tiene peor salud tenga, además, que pagar primas mayores.<sup>3</sup> Quienes trabajan en profesiones de riesgo elevado (vigilantes jurados, mineros, obreros de la cons-

3. Los seguros pueden, además, no ser eficientes debido a la «selección adversa». Este problema se analiza en el capítulo siguiente en relación a las pérdidas de renta. También se ha comentado en el capítulo 3, en el apartado de «Mercados incompletos e información asimétrica».

provisión pú-

mandar cui-  
médicos por-  
arse consi-  
otro lado,  
s se puede  
acerca de  
se vean en  
enfermada o  
ue la sani-cios sanita-  
ública ge-  
e la pobla-  
enfermedad  
mecanismos  
n costearsecular, ado-  
s médicos  
eralmente  
atamientos  
presa ase-  
obabilida-  
rimas ele-  
negarán a  
nicos o de  
que quien  
abajan en  
e la cons-problema se  
capítulo 3,

trucción, etc.) pueden enfrentarse a problemas si tratan de contratar seguros médicos individuales.<sup>4</sup> Finalmente, a estos puntos habría que añadir el de la desprotección *ex post* de quienes sufren una enfermedad y a pesar de tener recursos no compraron el seguro médico privado por falta de precaución o por exceso de optimismo frente al riesgo de enfermedad. Según la base paternalista en que se apoya el concepto de bienes preferentes, la protección contra la enfermedad debe cubrir también al imprevisor.

Los argumentos anteriores sugieren que es poco probable que un sistema de protección de la salud que descansa en exclusiva en los seguros privados voluntarios cubra de forma adecuada el objetivo de una protección sanitaria general, en la que los más desfavorecidos en términos de salud no tengan que añadir a esta limitación la de un coste de protección elevado. A este respecto, la experiencia de Estados Unidos es reveladora. En Estados Unidos, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países avanzados, el sistema público de sanidad sólo cubre, hasta el momento, a algunos grupos (los ancianos a través de un programa denominado MEDICARE, y a los indigentes a través de otro denominado MEDICAID). El resto de la población debe contratar seguros privados, o pagar el coste de las enfermedades, o acudir a hospitales públicos de beneficencia que están sobreocupados e insuficientemente financiados. Se estima que un 15 % de la población no está cubierto por ningún seguro privado o público. Además, la desprotección afecta en mayor medida a los grupos menos favorecidos. Así, entre los negros, la desprotección alcanza el 50 %, y entre los hispanos el porcentaje es del 30 %.

Que los seguros privados no puedan dar una protección general no significa, sin embargo, que no tengan ningún papel que jugar en los sistemas de protección sanitaria. En muchas circunstancias pueden ser un complemento importante de los planes públicos de protección sanitaria.

#### B) *Los modelos de provisión pública de sanidad*

En la mayoría de los países la Sanidad Pública se ajusta a uno de los dos modelos siguientes según su forma de financiación: por un lado está el modelo de *Seguridad Social*; por otro, el modelo de *Servicio Nacional de Salud*.

Los modelos de Seguridad Social son aquellos que se financian mediante impuestos sobre las rentas del trabajo, denominados cotizaciones sociales. En principio, la población cubierta por estos sistemas serían los trabajadores y sus familiares. En la práctica, sin embargo, existen prestaciones gratuitas para quienes no trabajan. Además, se puede excluir de la obligación de pagar cotizaciones a los individuos de renta elevada, dándoles de esta forma la elección de optar por

4. En la práctica, sin embargo, éste puede ser un problema menor porque las empresas cuyos trabajadores están expuestos a riesgos especiales de accidentes contratan seguros colectivos, que al cubrir a todos los trabajadores difuminan el riesgo para la empresa aseguradora.

sistemas privados de seguros. Los sistemas sanitarios públicos de Seguridad Social guardan una cierta similitud con los seguros sanitarios privados. La diferencia es que son obligatorios y que las «primas» individuales, las cotizaciones, se establecen en función de las rentas en vez de en función de la probabilidad de caer enfermo. De esta forma, se introducen elementos redistributivos. Francia, Alemania, Bélgica y Suiza son algunos de los países que tienen sistemas de sanidad de Seguridad Social. Tradicionalmente, el sistema sanitario español ha sido de Seguridad Social, pero a partir de 1986 con la aprobación de la Ley General Sanitaria comenzó a transformarse en un Servicio Nacional de Salud.

En un Servicio Nacional de Salud las prestaciones sanitarias son universales (toda la población tiene derecho a ellas) y gratuitas. Los ingresos necesarios para financiar estas prestaciones se obtienen con cargo a los ingresos generales del Estado (IRPF, IVA, etc.). El Reino Unido, Italia y Suecia son países con Servicios Nacionales de Salud.

Los modelos de Seguridad Social asignan un impuesto específico a la financiación de la sanidad. Esto facilita la obtención de ingresos para la asistencia sanitaria porque existe una fuente específica de ingresos para este gasto. Al mismo tiempo, establece una conexión directa entre gasto sanitario e impuestos. Algunos autores sugieren que estos impuestos, en cierta forma similares al precio de la sanidad, harán que los contribuyentes sean más conscientes del coste real del sistema sanitario y moderen las demandas excesivas de gasto sanitario que se pueden producir cuando, debido a comportamientos miopes, el precio percibido por los contribuyentes es cero. Esto puede ocurrir, por ejemplo, con un Servicio Nacional de Salud donde el aumento de los impuestos debido al gasto se diluye en el conjunto de la variación global de los ingresos del Sector Público, o donde el coste de los aumentos del gasto sanitario puede no traducirse, siquiera, en aumentos de impuestos, sino en costes de oportunidad en términos de reducciones de otros gastos.

Frente a estas posibles ventajas de los modelos de Seguridad Social en términos de limitar el gasto sanitario, los Servicios Nacionales de Salud presentan ventajas de equidad. Por un lado, parecen más coherentes con la concepción de la sanidad como un bien preferente que, al igual que la educación, debe ser provisto a todo el mundo en condiciones de igualdad. Además, la financiación de los Servicios Nacionales de Salud, al basarse en los ingresos generales del Sector Público, será más redistributiva que un sistema de cotizaciones sociales que es proporcional y que en lo esencial recae sobre las rentas del trabajo.

### C) *Producción pública versus producción privada*

Los Servicios Nacionales de Salud, y los de Seguridad Social, son mecanismos de provisión pública de la sanidad. Esta provisión puede realizarse con producción privada o pública.

En el primer caso, los médicos son profesionales libres y los hospitales son

privados. Cuando un usuario del sistema público necesita tratamiento médico, puede elegir qué agente privado quiere que le preste la asistencia médica que necesita, y el Sector Público paga la factura. A fin de acotar el nivel de las facturas, generalmente el Sector Público establece unos límites a las cantidades que paga por cada tipo de tratamiento médico. El médico privado tiene derecho a no atender a los usuarios del sistema público, pero esto es improbable porque equivaldría a rechazar a la mayor parte de la población. El país con una tradición más amplia de producción privada es Estados Unidos. En Francia, Alemania, y en general en casi todos los países con un sistema de Seguridad Social, la mayor parte de la producción es privada.

La producción pública, por su parte, implica que es el Sector Público el que compra los medios de producción y contrata a los médicos. Generalmente, la libertad del usuario a la hora de elegir el médico y la institución donde quiere ser tratado es mucho más reducida y, en muchos casos, inexistente. En España, por ejemplo, se asigna a cada usuario un centro a donde debe acudir para ser atendido y se le concede una cierta flexibilidad de elección de médico de cabecera dentro de los que trabajan en ese centro. España, Italia, Suecia, Finlandia, y en general los países que tienen un Servicio Nacional de Salud, tienen sistemas de producción que, principalmente, son públicos.

Para el examen de la superioridad de la producción privada o de la pública hay que considerar que los mercados de servicios médicos tienen características bastante peculiares.

Por un lado, a diferencia de lo que ocurre en los mercados de otros bienes, los demandantes de servicios médicos tienen una información muy limitada sobre la calidad del producto que están comprando. Así, por ejemplo, cuando un individuo se somete a un tratamiento desconoce si es el mejor posible o si, por contra, existen otros más rápidos o menos dolorosos. Como resultado, su valoración de la calidad de los servicios que recibe será subjetiva y generalmente se basará en informaciones indirectas e imperfectas (el prestigio de las instituciones y los profesionales, o la experiencia previa propia o de personas próximas al usuario como familiares y amigos) o en aspectos no estrictamente médicos como el trato personal, las comodidades materiales del centro donde se recibe el tratamiento o la rapidez en la atención. Ciertamente, todos estos elementos de valoración subjetiva son importantes, pero en la medida en que el consumidor los sobrevalora en relación a la calidad clínica de los servicios médicos el mercado los sobreproveerá encareciendo el coste de la atención médica. Al mismo tiempo, la incapacidad para valorar adecuadamente la calidad clínica se traducirá en que es poco probable que los demandantes expulsen del mercado, vía demanda nula, a los oferentes que produzcan servicios de mala calidad.

La producción pública, sin embargo, no resolvería estos problemas de información ya que el usuario está igual de mal informado cuando demanda los servicios de un médico privado o de uno que trabaja al servicio del Sector Público. Lo que se requiere para solventar este problema es la regulación (de acceso

a la profesión, creación de comités médicos que puedan suspender el ejercicio de la profesión, establecimiento de responsabilidades legales).

En el lado de la oferta existen también diferencias importantes con otros mercados. El supuesto convencional de que los oferentes maximizan los beneficios debe matizarse al menos en lo que se refiere a ciertas actuaciones médicas. Ciertamente los médicos, como cualquier otro profesional, prefieren ganar más a ganar menos, y los incentivos monetarios pueden inducirles a trabajar más o menos horas (tratando a más o menos pacientes). De igual forma, los hospitales privados generalmente rechazan la admisión de quien carece de recursos para pagar el tratamiento. Sin embargo, a la hora de emitir un diagnóstico concreto es probable que la ética profesional de los médicos se imponga al hecho de que se les pague mucho o poco por este diagnóstico. Por ello, generalmente debemos esperar que la calidad de un diagnóstico dependa más de la capacidad profesional que de la retribución. Si esto es cierto, el papel de los incentivos, esencial a la hora de justificar las ventajas de la producción privada, sería más débil en el caso de los servicios sanitarios que en el de otros bienes.

Una tercera característica importante de los mercados privados de servicios sanitarios es que algunos tratamientos hospitalarios tienen características de monopolios naturales porque requieren un coste fijo considerable (piénsese, por ejemplo, en el coste de la tecnología médica avanzada). En estos casos, la producción privada conducirá a situaciones monopolistas. La producción pública puede solventar el problema, pero, al igual que ocurre con otros monopolios naturales, existe también el recurso de la regulación. Este recurso es especialmente aplicable en situaciones en las que, como ocurre con los servicios sanitarios, el Sector Público, al ser el que provee de cobertura a la mayor parte de la población, juega además del papel de regulador, el de monopolista.

Un último problema potencial con la producción privada de servicios sanitarios radica en que existen áreas, como las zonas rurales, donde la demanda es muy débil. Si toda la producción fuera privada, es poco probable que la iniciativa privada se estableciera en estas zonas, dejando desprotegida a una parte de la población. En teoría, la producción pública puede resolver este problema. La experiencia práctica es, sin embargo, menos alentadora y, por ejemplo, una de las deficiencias más importantes de la Sanidad Pública en España es la cobertura de las áreas rurales.

En suma, por tanto, la producción pública, aunque no sería la única solución posible, podría presentar ventajas frente a la privada en el caso de hospitales que requieran de tecnología avanzada, y en la cobertura de zonas de mercado «poco rentables». Algunos autores señalan que tiene, además, la ventaja de favorecer el control de los costes de la sanidad.

En efecto, con un sistema de producción privada la cantidad global que tendría que pagar el Sector Público al sector privado en concepto de asistencia sanitaria depende del número de individuos protegidos por el sistema público que «demanden» los servicios sanitarios del sector privado. Y, obviamente, el Sector

Público no puede impedir que quien considere necesario ir al médico lo haga. De esta forma, el gasto total en servicios sanitarios escapa, en cierta forma, de su control. El problema se agrava por un doble hecho. Primero, porque como ya se ha señalado, el coste de los servicios sanitarios privados tenderá a ser elevado. Segundo, porque en realidad buena parte de la demanda que realizan los usuarios no la deciden ellos mismos sino los médicos. Cuando un individuo decide ir al médico lo hace con una carencia de información acerca de cuál es su dolencia y la cantidad de servicios médicos que necesita para sanar. No sabe, por ejemplo, si lo que necesita son 2 radiografías u 8, si necesita, o no, hospitalización, y en caso de necesitarla si debe estar ingresado una semana o un mes. Quien decide estas cuestiones es el médico y el paciente sigue sus consejos. Es el médico entonces quien, en realidad, determina la demanda de cuidados médicos que realiza el individuo. Esto es, decide si el paciente va a gastarse cien mil pesetas en cuidados o un millón. De esta forma se establece una *relación de agencia* entre el médico y el paciente mediante la cual este último delega su poder de decisión en el médico (su «agente»). De esta forma, la demanda de servicios médicos por parte de los pacientes no la realizan ellos mismos, sino que se deriva de las recomendaciones de los médicos. En algunos casos esto puede traducirse en lo que se ha dado en denominar una *demanda inducida* (una demanda que los médicos no realizarían para sí mismos pero que, por diversas causas, tales como por ejemplo evitar riesgos de ser demandados por mala práctica médica, recomiendan a sus pacientes).

Si el pago al sector privado depende de los cuidados que reciba el demandante de servicios médicos, y es el propio sector privado el que determina la cantidad de cuidados que recibe el demandante, existen unos estímulos claros para que se recomiende un exceso de cuidados médicos. Esto no significa, obviamente, que un hospital privado vaya a operar de apendicitis a quien no lo necesita, sino que se pueden elegir tratamientos más caros frente a otros más baratos, aumentar el número de días de hospitalización, o realizar consultas que si bien tranquilizan al paciente tienen un valor médico escaso.

La producción pública puede controlar estos gastos mejor porque es el propio Sector Público el que presupuestariamente determina el gasto total del sistema sanitario. Pero, a no ser que el Sector Público sea muy eficiente en la asignación de los recursos dedicados a la asistencia sanitaria y tenga un grado considerable de información acerca de cuáles son las necesidades de cuidados médicos de los usuarios, es probable que los controles de costes vía presupuestos se traduzcan, no en unas prestaciones iguales a un coste menor, sino en unas prestaciones sanitarias insuficientes que darán lugar a colas de espera. De esta forma el ajuste entre oferta y demanda se producirá, no satisfaciendo a todos con un coste sanitario mayor (como ocurre con la producción privada) sino racionando las prestaciones que se producen a un coste menor. La urgencia por eliminar las colas de espera puede, entonces, hacer que se deterioren considerablemente —se infraproduzcan— la atención personal, la rapidez de atención, el

entorno material, y puede que, incluso, la calidad clínica. Es lo inverso de lo que ocurriría en la producción privada.

La cuestión central es, por tanto, si la producción pública es eficiente o no a la hora de asignar los recursos sanitarios. En realidad, existen buenas razones para que no lo sea porque conlleva un proceso de adopción de decisiones de carácter centralizado y burocrático. En efecto, cuando la producción es pública la Administración debe decidir además de la cantidad global de recursos que se dedica al sistema sanitario, cómo distribuir este total entre todos los centros donde se presta asistencia sanitaria. Es decir, cuál debe ser la dotación de cada departamento de cada hospital y de cada ambulatorio del sistema. El problema, inherente a cualquier proceso de decisión centralizado, es cómo recabar y procesar toda la información necesaria. Generalmente lo que se hace es pedir a los directores de cada unidad una estimación *ex ante* de sus necesidades para el año, pero este procedimiento inducirá a todos a exagerar las necesidades, máxime si, como suele ocurrir, a cada unidad se le asigna menos de lo que pide. Además de este problema de asignación de recursos, la producción pública adolece de las limitaciones de gestión que, como hemos visto en los capítulos 3 y 4, acompañan a cualquier proceso burocrático. Por un lado, la rigidez de los procesos presupuestarios puede impedir que si las necesidades *ex post* se muestran diferentes de las declaradas *ex ante* se puedan dedicar los fondos disponibles a las nuevas necesidades que se han revelado prioritarias. Por otro, el sistema burocrático hace que se diluyan las responsabilidades y que sea difícil encontrar responsables de los errores que se puedan cometer. Como resultado de lo anterior, es probable que la producción pública sea ineficiente.

El análisis anterior sugiere que la elección entre producción pública o privada es una elección entre alternativas imperfectas. La producción privada, al descentralizar las decisiones de gestión, es probablemente más eficiente que la producción pública. Además, garantiza la libertad de elección al usuario y elimina las colas de espera. Sus problemas radican en que puede conducir a un nivel de gasto sanitario excesivo, fomentar algunas situaciones de monopolio, y cubrir de forma insuficiente algunas zonas con demanda reducida (típicamente las rurales).

La producción pública, por su parte, es probable que gestione los recursos sanitarios de forma ineficiente y limite la libertad de elección de los usuarios. Por otra parte, elimina los problemas asociados con la producción privada, pero en el caso de las reducciones de coste el precio puede ser el establecimiento de colas de espera y un nivel peor de asistencia sanitaria. Las mejoras de gestión pública, comentadas en el capítulo 4, pueden suavizar estos problemas. Posteriormente, se comentan estos temas en el apartado sobre la Reforma de la Sanidad Pública.

reducción del gasto sanitario será reducir las prestaciones cubiertas. Siempre que esta reducción se realice respetando los tratamientos que garantizan las capacidades básicas de la población, esta reducción no tiene por qué ser socialmente inaceptable.

### 3. Educación

#### LA EDUCACIÓN COMO BIEN PREFERENTE

En todas las sociedades desarrolladas existe un amplio consenso acerca de que el Sector Público debe favorecer que los individuos adquieran educación. Parte de este consenso se apoya en la idea de que la educación es un bien en sí mismo porque un individuo educado puede obtener un mayor disfrute de múltiples actividades como la lectura, la conversación, la cultura, etc. Al mismo tiempo, la provisión de educación permite alcanzar otros objetivos:

#### a) *Internalizar efectos externos*

A veces se argumenta que la educación produce diversos efectos externos. Uno de ellos podría ser favorecer la estabilidad social y el funcionamiento de los sistemas democráticos mediante la formación de una clase de ciudadanos/votantes bien informados. Otro, crear una cohesión social mediante la transmisión de un patrimonio cultural común. En principio, estos efectos externos podrían justificar una intervención del sector público para internalizarlos, concediendo, por ejemplo, subvenciones a la educación.

La inclusión de estos beneficios intangibles a la hora de analizar los méritos económicos de la educación es, sin embargo, discutible. No es que no existan, sino que, como señala Blaug (1972), no son valores que se deban incluir en una discusión económica porque, primero, son comunes a muchas otras actividades además de la educación y, segundo, porque cualquier valoración que se haga de los mismos es probable que simplemente esconda un juicio subjetivo de valor. Justificar decisiones económicas en aras del prestigio nacional, la trascendencia histórica y los valores morales es siempre, cuando menos, cuestionable.

#### b) *Reducir la desigualdad económica*

El cuadro 8.2 recoge la relación entre el nivel de estudios y de ingresos en España en el año 1995, tomando como base los ingresos obtenidos por quienes tienen un nivel de educación básico.

El cuadro pone de manifiesto una correlación entre el nivel de educación y el nivel de ingresos. En promedio, quien tiene una educación mayor obtiene ingresos más elevados. Según la *Teoría del capital humano*, debida a Gary Bec-

CUADRO 8.2. Nivel de ingresos según la Educación en España<sup>1</sup> (1995)

Nivel de Educación	Índice	Tasa de Rendimiento <sup>2</sup> (%)
Enseñanza General Básica	100	—
Estudios Medios	122,5	22,5
Diplomados	159,0	29,8
Licenciados	182,1	14,5

1. Sustentadores principales que sean asalariados.

2. Sobre el nivel anterior de Educación. Rendimientos estimados a partir de ecuaciones de ingresos. Las ecuaciones incluyen sólo las variables educativas y de experiencia, así como la dedicación parcial, como variable explicativa.

Fuente: San Segundo (1977).

ker,<sup>20</sup> esto se debe a que la educación aumenta la productividad de los individuos y, por tanto, sus ingresos. La adquisición de educación sería entonces una inversión (en capital humano) que produciría rendimientos en el futuro vía ingresos más elevados.

Otros autores, como Spence (1974), son menos optimistas acerca del papel de la educación. La educación, ciertamente, aumenta los ingresos, pero no porque realmente aumente la productividad, sino porque los empresarios, que no pueden observar la productividad de un trabajador que van a contratar, la utilizan como un indicador de dicha productividad. Un nivel de educación elevado sería interpretado como una señal de productividad elevada y viceversa. La educación sería entonces simplemente un filtro para identificar las habilidades innatas de los individuos en un mercado de trabajo en el que la información en el momento de realizar una contratación es incompleta.

En un cierto sentido, la *teoría de la educación como filtro* no es incompatible con la teoría del capital humano. En ambos casos sería rentable invertir en educación porque esto se traduciría en ingresos futuros mayores. Esto, de hecho, hace que ambas teorías sean observacionalmente equivalentes y que en la práctica sea difícil determinar si los salarios más elevados que reciben los individuos que han demandado educación se deben a que la educación ha aumentado su productividad o, simplemente, a que ha puesto de manifiesto la productividad innata de quien ha estudiado. La diferencia estaría en que si la teoría del capital humano es cierta, el gasto en educación sería eficiente, en tanto si la educación es un filtro sería ineficiente porque es fácil imaginar filtros más baratos (tests, por ejemplo).

Las características intrínsecas de la educación, la internalización de efectos externos y la reducción de la desigualdad justifican la provisión pública de educación. Sin embargo, la educación es una cuestión de grado y el Sector Público actúa de forma diferente en niveles diferentes de educación. Así, en España, la educación primaria y secundaria es obligatoria y gratuita, la enseñanza media

20. Véase Becker (1964).

(Bachillerato y Formación Profesional) es también gratuita,<sup>21</sup> en tanto la universidad, aun estando subvencionada, sólo es gratuita para quienes, careciendo de recursos, demuestran una capacidad de aprovechamiento suficiente y reciben becas. Estas diferencias se pueden justificar según el papel que juegan los distintos niveles de educación, y la capacidad de decisión de quienes reciben la educación.

La enseñanza básica aporta el mínimo de educación necesario para poder desenvolverse en la vida. Por otro lado, los beneficiarios de esta educación tienen entre 6 y 16 años, y están bajo la tutela de sus padres. Si la enseñanza no fuera obligatoria y gratuita algunos padres, al no valorar adecuadamente la utilidad que tiene para sus hijos esta educación o al no poder pagarla, no mandarían a sus hijos a la escuela. Para evitar esto se establecen los requisitos de obligatoriedad y gratuidad.

Superado el nivel educativo mínimo que se considera indispensable, la decisión de adquirir educación adicional se deja a la elección de los individuos. En principio, cada individuo, en función de sus capacidades, debería escoger aquel nivel de educación para el que el precio marginal de adquirir educación adicional (medido como el coste de oportunidad de la renta que se deja de ganar mientras se estudia más el coste de los estudios) sea igual al beneficio marginal de la última unidad de educación recibida (en términos de ingresos adicionales).<sup>22</sup> El problema de este esquema es que para llevarlo a cabo es necesario que el individuo tenga recursos suficientes para financiar el nivel de educación que considera óptimo o que pueda tomarlos prestados y, como veremos más adelante, generalmente el Sector Privado no concede préstamos cuando la única garantía que se ofrece es la formación de capital humano. Esto es, la promesa de que en el futuro se podrá hacer frente al préstamo con los ingresos que se obtengan de la educación.

Esta imperfección de mercado (la no concesión de préstamos con el aval de un capital humano), junto, aunque con menos intensidad, con las mismas razones que justifican la enseñanza obligatoria y gratuita (la educación como bien en sí mismo, los efectos externos y la reducción de la desigualdad) legitiman algún tipo de intervención pública en la educación adicional a la secundaria obligatoria. Esta intervención pública puede tomar diversas formas como, por ejemplo, la gratuidad parcial, las becas o, como veremos, la concesión de préstamos a los estudiantes.

21. Generalmente sólo en centros públicos.

22. Estrictamente hablando, cada individuo determinaría su grado óptimo de educación en función de la rentabilidad esperada (que dependería de su capacidad para avanzar en los estudios), de su preferencia temporal por el consumo (los individuos que prefieren no retrasar su consumo entrarán en el mercado laboral antes que los que tienen preferencias más bajas por el consumo presente) y quizá de otras variables no económicas (como por ejemplo, las preferencias por el conocimiento en sí mismo).

## EL SISTEMA PÚBLICO DE EDUCACIÓN EN ESPAÑA

*Características generales*

Tras la aprobación de la LOGSE (Ley de Organización General del Sistema Educativo), en 1990, el sistema educativo español se estructura en enseñanza infantil (de 2 a 6 años), enseñanza primaria (de 6 a 12 años), enseñanza secundaria obligatoria (12 a 16 años), Bachillerato o Formación Profesional de grado medio<sup>23</sup> (16 a 18 años) y enseñanza superior (títulos medios, licenciatura y doctorado) o Formación Profesional de grado superior.<sup>24</sup> En general, todos los niveles educativos hasta el bachillerato son gratuitos. Esta gratuidad, sin embargo, sólo se aplica de forma general a los costes de funcionamiento del sistema educativo, en tanto que, exceptuando a los becarios, no incluye los gastos en libros, material escolar, etc. Por otro lado, el período de escolarización obligatoria abarca 10 años, desde los 6 hasta los 16 e incluye, por tanto, la educación primaria y secundaria obligatoria. La enseñanza obligatoria incluye, por tanto, la enseñanza primaria y la enseñanza secundaria obligatoria. Los restantes dos años de enseñanza media son voluntarios. El final de la edad de escolarización obligatoria coincide con la edad mínima para la incorporación al mercado de trabajo.

El nivel de escolarización obligatoria en España, los 16 años, se sitúa en el promedio del de los países de la UE. Sin embargo, está por debajo del de los países más avanzados como Alemania, Holanda o Bélgica, donde la escolarización obligatoria se extiende hasta los 17 años. De hecho, la escolarización obligatoria entre los 16 y los 18 años se está imponiendo como norma en los países desarrollados.

En la enseñanza primaria y media, la provisión pública se realiza con producción pública, utilizando colegios e Institutos públicos y con producción privada, a través de los centros privados concertados.<sup>25</sup> En principio, los padres pueden elegir el centro de estudio de sus hijos. Un centro privado para ser concertado tiene que comprometerse a cumplir una serie de requisitos establecidos en la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) aprobada en 1985. Estos requisitos tratan, en lo esencial, de equiparar la enseñanza pública y la privada regulando elementos tales como la estructuración de los órganos de dirección del colegio, las reglas de admisión de estudiantes, el gasto máximo por estudiante, etc. A cambio de aceptar estas reglas, los centros reciben subvenciones del Sector Pú-

23. Tanto la formación profesional media como la superior son vías que se han establecido para permitir una incorporación rápida y con ciertas cualificaciones al mercado de trabajo. La formación profesional media conlleva una cualificación académica inferior al bachillerato, aunque tiene un contenido más práctico y relacionado con el mercado de trabajo.

24. Obviamente, conlleva una cualificación inferior a la educación superior.

25. En general, la educación infantil y media sólo es gratuita en centros públicos. Con todo, existen diferencias considerables entre CC.AA. y en algunas una parte sustantiva de estos estudios pueden estar concertados con el sector privado. La excepción más notable es el País Vasco, donde el 85 % de la educación infantil está concertada.

blico para que puedan ofrecer una enseñanza gratuita. Existen, sin embargo, centros privados que, al no aceptar estas condiciones, no están concertados. Los padres que optan por llevar a sus hijos a estos centros renuncian de esta forma a la provisión pública. Según los datos del INE (Instituto Nacional de Estadística), en el curso 1996-1997, alrededor del 30 % de los alumnos de la enseñanza obligatoria acudían a centros privados (concertados o no), en tanto los centros públicos acogían al 70 % de los alumnos.

La provisión pública de educación superior, por su parte, se realiza fundamentalmente con producción pública. Las universidades privadas, si bien a veces reciben subvenciones públicas, cuantitativamente juegan un papel menor en el conjunto del sistema educativo de estudios superiores. En el curso 1996-1997, por ejemplo, más del 95 % de los alumnos acudían a centros públicos.

#### *Nivel de gasto*

El cuadro 8.3 recoge el nivel de gasto en Educación en España y lo compara con el de otros países de la Unión Europea y los EE.UU.

El gasto público en educación en España como porcentaje del PIB se sitúa en torno al 4,8 %, lo que equivale a algo más del 10 % del gasto total del Sector Público. Este gasto es el reflejo de un esfuerzo notable en el pasado, ya que apenas veinte años antes, en 1975, el gasto en Educación representaba en torno al 1,8 % del PIB. La ampliación de la escolarización en todos los niveles educati-

CUADRO 8.3. *Gasto Público en Educación (1994)*

	<i>Como % del PIB</i>			<i>Total en dólares por alumno</i>		
	<i>Público</i>	<i>Privado</i>	<i>Total</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Superior</i>
Dinamarca	6,6	0,4	7,0	4.930	6.310	8.500
Alemania	4,5	1,3	5,8	3.350	6.160	8.380
Grecia	nd	nd	2,4	nd	1.490	2.680
<i>España</i>	4,8	0,8	5,6	2.580	3.270	4.030
Francia	5,6	0,6	6,2	3.280	5.810	6.010
Irlanda	5,2	0,5	5,7	2.090	3.400	7.600
Italia	nd	nd	4,7	4.430	5.220	4.850
Holanda	4,8	0,1	4,9	3.010	4.060	8.540
Austria	nd	nd	5,6	2.950	4.760	9.710
Portugal	5,3	0,0	5,3	nd	nd	nd
Finlandia	nd	nd	6,6	3.960	4.590	6.080
Suecia	6,6	0,1	6,7	5.030	5.500	12.820
Reino Unido	nd	nd	5,2	3.360	4.430	7.600
<i>Media<sup>1</sup></i>			5,5	3.639	4.703	7.525
EE.UU.	5,0	1,7	6,6	5.300	6.680	15.510
Japón	3,8	1,1	4,9	4.110	4.580	8.880

1. De los países anteriores para los que hay datos excluida España.

Fuente: OCDE (1997).

vos, el aumento de la población en edad escolar y la mejora en la calidad de la educación son algunos de los factores que explican el crecimiento de este gasto. Este gasto público se complementa con un gasto privado en educación del 0,8 % del PIB, lo que eleva el gasto total al 5,65 % del PIB. De esta forma, aproximadamente, el 85 % del gasto en educación lo paga el sector público, en tanto el sector privado financia el 15 % restante.

La evolución futura del gasto en educación está condicionada, en principio, por la evolución de la población en edad escolar. En el pasado reciente, debido a que la tasa de fecundidad en España no ha parado de reducirse desde comienzos de la década de los ochenta, el número de personas en edad escolar ha comenzado a declinar moderadamente a partir de mediados de los noventa. Excepto que se produzca una recuperación sustantiva de la tasa de fecundidad es probable que esta tendencia se mantenga en el futuro.<sup>26</sup> Esto en principio reducirá la presión sobre el gasto en Educación por razones demográficas. Sin embargo, en España existen todavía déficit en el sistema educativo que, al aumentar el gasto por alumno, pueden más que compensar estas reducciones en el gasto. Así, por ejemplo, parece razonable que se aumente la edad de escolarización obligatoria, se incrementen el número de becarios, se extiendan las ayudas públicas más allá de la docencia (a, por ejemplo, los libros, el transporte, etc.) y se mejoren las dotaciones de los centros públicos (en términos de equipamientos, profesores, etc.). La reducción del componente demográfico puede facilitar estas mejoras cualitativas en el sistema.

En relación a otros países, el gasto total en Educación en España (como porcentaje del PIB) se sitúa en una posición intermedia comparable a la de países como Alemania o Austria pero ciertamente bastante por debajo de los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia y Suecia) o los EE.UU. Un rasgo distintivo significativo es que en España la parte del gasto en educación financiado en España con fondos privados (el 15 %) es elevada en relación a la mayoría de los países incluidos en el cuadro 8.3, donde sólo Alemania (22 %) y los EE.UU. (24 %) superan esta participación de la financiación privada.

Las diferencias en los niveles de gasto son quizá más aparentes cuando lo que se compara es, no el gasto total como porcentaje del PIB, sino el gasto por alumno. El menor nivel de renta *per cápita* de España combinado con, en muchos casos, un número relativo mayor de estudiantes se traduce en que, en todos los niveles educativos, el gasto por estudiante en España sea de los más bajos. Las diferencias son especialmente importantes en la enseñanza superior donde el gasto por alumno no llega al 54 % del promedio de los países analizados. Algunos países, como los EE.UU, gastan por alumno el cuádruple que España. Pero

26. En Fernández Cordón (1996) se realizan diversas proyecciones de la población bajo hipótesis alternativas de fecundidad y mortalidad. Por ejemplo, bajo hipótesis medias, la población entre 0 y 14 años pasaría de 6,4 millones en 1996 a 6,1 millones en el año 2010 y 5,7 millones en el año 2050. En términos relativos, esta población representaría el 16,3 % (1996), 16,5 % (2011) y 14,8 % (2050).

incluso sin llegar a estos extremos los países más desarrollados duplican el gasto en España e incluso un país con un desarrollo similar a España, como es Irlanda, casi duplica su gasto. Estas cifras ponen de manifiesto que, como ya se ha señalado, en España todavía existe un amplio margen para mejorar la calidad del sistema de educativo.

#### *Descentralización de la Educación*

Hasta mediados los años noventa, la Educación estaba descentralizada sólo a las CC.AA. de techo alto.<sup>27</sup> Posteriormente comenzó un proceso de ampliación de competencias que a comienzos del año 2000 ha extendido la descentralización de la Educación a todas las CC.AA. Esta descentralización conlleva que, si bien el sistema educativo de todas las CC.AA. tiene que ajustarse al esquema general descrito anteriormente, las CC.AA. pueden determinar cuánto gastan en financiar dicho sistema educativo.

El resultado de esta descentralización ha sido que si bien la cobertura formal de la educación es igual en todas las CC.AA., existen diferencias significativas tanto en la cantidad de recursos destinados por alumno como en los resultados. Así, por ejemplo, en cuanto a los recursos por alumno en 1995 las divergencias en el gasto por alumno en enseñanzas obligatorias llegaban hasta un 80 %.<sup>28</sup> En cuanto a los resultados se puede señalar que, por ejemplo, la tasa de escolarización y de fracaso escolar diferían considerablemente entre CC.AA.<sup>29</sup> Esto pone de manifiesto que, más allá de las igualdades formales, existen diferencias importantes entre CC.AA. en la cobertura de la educación.

#### EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA

En España, la educación no ha comenzado a extenderse a toda la población hasta tiempos relativamente recientes. Tal y como muestra el cuadro 8.4, en un período de tiempo no tan distante, el año 1975, a los 15 años sólo estaban escolarizados el 44 % de los niños y a los 17 el porcentaje descendía hasta el 35 %. No es por tanto extraño que en 1995 el porcentaje de la población con estudios secundarios<sup>30</sup> fuera sólo del 28 %, una de las más bajas de la Unión Europea. Por

27. Véase el capítulo 5.

28. En 1995 sólo tenían la competencia de educación las CC.AA. de techo alto. Según se sigue de San Segundo (1998), el gasto máximo por alumno en las enseñanzas obligatorias correspondía a Navarra (309.000 ptas.) y el País Vasco (284.000). El mínimo se producía en Andalucía (169.000).

29. Por ejemplo, en 1996 la escolarización a los 17 años era de más del 90 % en el País Vasco, en tanto en Castilla-La Mancha no llegaba al 66 %. Por otro lado, el porcentaje de niños con retraso escolar a los 15 años no llegaba al 30 % en Navarra, en tanto que en Canarias superaba el 55 % [véase San Segundo (1999)].

30. Esta cifra puede interpretarse como un indicador del stock de capital humano del país. Obviamente es un indicador muy aproximativo porque, idealmente, sería mejor utilizar otras medidas como, por ejemplo, el número de años *per cápita* de educación de la fuerza laboral.

CUADRO 8.4. *Tasas netas de escolarización en España*

Años	1975-1976	1985-1986	1995-1996
3	1,5	16,4	61,3
4	51,4	85,0	98,7
5	81,9	100,0	100,0
14	71,0	89,5	100,0
15	44,4	76,3	93,6
16	43,1	60,3	83,0
17	35,9	52,2	74,5

Fuente: Estadísticas de la Enseñanza en España, MEC.

ejemplo, la cifra equivalente en Alemania era el 83,7 %, en Francia, el 68,5 % y en Grecia el 42,5 %.<sup>31</sup> En realidad, en toda la OCDE sólo tenían un stock de capital humano inferior al de España, Portugal y Turquía.

Dada esta situación de partida, uno de los objetivos prioritarios del sistema a lo largo de la década de los ochenta fue aumentar la tasa de escolarización y la gratuidad de la enseñanza especialmente en los niveles obligatorios que, hasta la aprobación de la LOGSE en 1990 se situaba en los 14 años. A mediados de los años ochenta se había avanzado de forma importante en este objetivo, si bien la escolarización en los niveles no obligatorios aun habiendo mejorado era baja. La LOGSE trata de paliar estos problemas y en 1990 eleva la edad obligatoria de escolarización hasta los 16 años, y aunque mantiene su carácter opcional, se propone estimular la escolarización infantil. En última instancia, esto se traduce en que en 1995 se ha logrado la escolarización de prácticamente toda la población entre 4 y 15 años. Sin embargo, subsisten déficit importantes en los 3 años y en los 17 y 18 años. A modo orientativo, se puede señalar que en el año 1996 la tasa media de escolarización en la Unión Europea a los 16 años era del 90 % y a los 17 años el 83 %. Y, ciertamente, muchos países superaban ampliamente estos niveles. En Bélgica, por ejemplo, el 100 % de los niños están escolarizados a los 16 años, y el 98 % lo están a los 17 años.<sup>32</sup> Esto no es sino el reflejo de la tendencia ya señalada a extender el período de educación obligatoria desde los 3 hasta los 18 años.

Una vez que, con las salvedades mencionadas, se ha logrado una amplia escolarización de la población, uno de los objetivos prioritarios del sistema educativo es mejorar su rendimiento. Ciertamente el concepto de rendimiento es en sí mismo un tanto ambiguo. Si, por ejemplo, en el espíritu de la *Teoría del capital humano* se valorara el gasto en educación como una inversión más, se trataría de obtener la «rentabilidad» más alta posible del sistema, implicando esto que se de-

31. Datos de la OCDE (1997).

32. Merece la pena resaltar que en España existen amplias diferencias entre CC.AA. Así, por ejemplo, la escolarización a los 16 años en el País Vasco es casi del 96 % y a los 17 años el 90 %. En el otro extremo, las cifras equivalentes para Castilla-La Mancha son el 72,7 % y el 65,9 %. Véase San Segundo (1999) para detalles adicionales.

ben concentrar los recursos en los más capaces. Claramente, sin embargo, por la propia naturaleza del bien educación este objetivo parece inapropiado, al menos cuando se está hablando de la educación básica. En tanto, como se hace habitualmente, se considere que la educación es un bien preferente del que todo el mundo debe consumir un mínimo, un objetivo más natural sería aumentar el rendimiento académico medio de los alumnos y, además, reducir de forma significativa uno de los problemas más importantes del sistema de educación actual: el denominado *fracaso escolar*. Esto es, el porcentaje de alumnos que, incapaces de asimilar la educación que reciben, repiten curso cada año. En España, por ejemplo, según los datos del Ministerio de Educación, en el año 1995 a los 15 años el 41,6 % de los escolares acumulaba algún año de retraso en sus estudios.

En cuanto al rendimiento medio, según los datos de la OCDE,<sup>33</sup> los estudiantes españoles no suelen tener resultados demasiado elevados en los exámenes comparativos internacionales de Matemáticas y Ciencias. Así, por ejemplo, en las pruebas comunes realizadas a los estudiantes de 14 años de 24 países en el año 1995, España ocupó el lugar 21 en matemáticas y el 18 en ciencias. En el primer caso, la puntuación obtenida por los estudiantes españoles fue de 487 puntos frente a una media de 525.<sup>34</sup> En ciencias, España obtuvo 517 frente a una media de 529.<sup>35</sup> Como señala San Segundo (1999), las debilidades en estos campos pueden acabar desalentando a los estudiantes de la realización de estudios superiores en ciencia y tecnología, dos ramas en las que España siempre ha tenido un déficit considerable.

Una forma de intentar mejorar el rendimiento medio sería aumentar el gasto por estudiantes. Medidas como disminuir el ratio profesor/alumno, la capacitación pedagógica de los docentes, el tratamiento individualizado de los alumnos y los programas especiales de recuperación para quienes suspenden son algunos elementos que pueden aumentar el rendimiento del sistema y paliar el fracaso escolar. Existen, sin embargo, otros factores que son importantes y pueden escapar del poder de decisión del productor de educación. Así, por ejemplo, las características socioeconómicas del estudiante o el nivel medio de la clase donde estudia tienen una influencia importante en el resultado académico. En el primer caso, es claro que un entorno familiar y material adecuado favorecen el rendimiento académico. En el segundo, se produce lo que se ha dado en llamar *efecto compañeros* (*peer group effect*). La evidencia empírica sugiere que quien está rodeado de compañeros de estudios mejores obtiene mejores resultados académicos.<sup>36</sup> Por ello, para favorecer el rendimiento escolar medio es deseable incentivar la creación de clases en los que los alumnos no están segregados por el nivel económico.

33. Véase OCDE (1997).

34. El máximo lo obtuvo Corea con 607 puntos y el mínimo Portugal con 455.

35. El máximo fue de 572 en Chequia y el mínimo 471 en Bélgica.

36. Véase, por ejemplo, Henderson y cols. (1978) o Modrego y San Segundo (1988).

Ciertamente, estas medidas pueden mejorar el rendimiento del sistema educativo, pero por sí solas pueden no ser suficientes si como sugiere San Segundo (1998) no se introducen también esquemas de evaluación de la calidad del sistema educativo y estímulos a la competencia entre centros. El punto de partida del argumento de San Segundo es la observación de que en realidad no existen tipos de enseñanza (pública o privada) buenos o malos sino que simplemente hay centros de enseñanza buenos o malos. Entonces, un elemento importante a la hora de mejorar el rendimiento del sistema sería que se evaluara de forma objetiva a los centros y se hicieran públicos los resultados de la evaluación. Para ello el sector público podría, por ejemplo, realizar pruebas periódicas comunes a todos los centros sobre conocimientos básicos de materias que se consideren de interés especial (lenguaje, matemáticas, etc.) y publicar la distribución de resultados. Esto, por ejemplo, ya se hace en la actualidad en el Reino Unido. Esta información jugaría un doble papel. Por un lado, ofrecería a los residentes en cada zona una orientación sobre el rendimiento académico de cada centro, y de esta forma podrían añadir este dato a la hora de decidir a qué centro enviar a sus hijos. Por otro, estimularía la competencia entre los centros por la vía de mejorar la calidad ya que sólo los centros con mejores resultados atraerían alumnos suficientes.

Al igual que ocurre con la producción pública de Sanidad, estas medidas destinadas a fomentar la competencia se podrían complementar en el caso de los centros públicos dotando a cada centro de una mayor capacidad de decisión y gestión sobre los fondos asignados a su centro.

## EDUCACIÓN UNIVERSITARIA

### A) Aspectos conceptuales

El análisis de la política universitaria requiere delimitar dos cuestiones previas. Primero, la de la financiación de los estudios. Segundo, en la medida que se considere necesaria la financiación pública (total o parcial), la del establecimiento de criterios para beneficiarse de esta financiación pública.

En cuanto a la financiación, en la mayoría de los países la educación superior está subvencionada por el Sector Público. En España, por ejemplo, existen las subvenciones al precio (esto es, las tasas académicas son inferiores al coste de producción), y las becas para los estudiantes cuyas familias tengan ingresos reducidos.

Hay quienes piensan que estas subvenciones son ineficientes e inequitativas. Son ineficientes porque las reducciones en el precio inducen un consumo excesivo de educación superior.<sup>37</sup> El problema desde la perspectiva de la equidad es

37. Obviamente, este argumento es cierto sólo en tanto aceptemos que la educación universitaria no produce efectos externos.

tema edu-  
Segundo  
el sistema  
da del ar-  
n tipos de  
ay centros  
ra de me-  
a los cen-  
sector pú-  
os centros  
s especial  
Esto, por  
ón jugaría  
a orienta-  
drían aña-  
o, estimu-  
que sólo

medidas  
iso de los  
ecisión y

ones pre-  
dida que  
estableci-

ón supe-  
existen  
al coste  
ingresos

ctativas.  
no exce-  
idad es

staria no

que, en general, la educación universitaria la reciben quienes *ex post* van a ser los individuos de ingresos más elevados (véase el cuadro 8.2). Esto implica que lo que en realidad ocurre es que los peor situados han financiado con sus impuestos a los mejor situados (aunque es también cierto que éstos pagarán más impuestos en el futuro).

Si los mercados de capitales fueran perfectos y no hubiera incertidumbre acerca de los resultados de la educación existiría un mecanismo sencillo para eliminar estos problemas que sería, simplemente, dejar funcionar al mercado. Por un lado, el precio de la enseñanza superior se igualaría al coste marginal de producción. Por otro, los estudiantes podrían pedir préstamos a las instituciones financieras para financiar sus estudios. Estos préstamos, y sus intereses, se comenzarían a pagar una vez que el estudiante hubiera finalizado sus estudios y encontrara trabajo. De esta forma, estarían tomando prestado a cuenta de los rendimientos de su inversión en capital humano. El sistema sería eficiente porque cada estudiante basaría su decisión de cursar estudios superiores, o no, en el coste real de dicha educación. Se garantizaría el acceso a la educación superior independientemente de los ingresos familiares (se está tomando prestado a cuenta de los ingresos futuros), y el resultado será equitativo *ex post*.

El problema de este esquema en la práctica está en que el sistema crediticio no concede préstamos para inversiones intangibles y, por tanto, no embargables que además pueden producir rendimientos altamente inciertos —muchos estudiantes no finalizan su carrera, otros pasan largos períodos en el paro—. Estas imperfecciones del mercado imposibilitan que el sector privado financie generalmente un programa de préstamos, pero, sin embargo, no obligan a renunciar al mismo. Al igual que cuando existen otras imperfecciones de mercado, el Sector Público puede intervenir y convertirse en el financiador de los préstamos o en el avalista de los mismos frente al sector privado. Quienes accedieran a la enseñanza superior recibirían estos préstamos o avales públicos.

Aunque con variaciones considerables en su finalidad y amplitud, los programas de préstamos a los estudiantes están en vigor en muchos países como, por ejemplo, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, el Reino Unido y Suecia. En España, algunos programas postuniversitarios conceden créditos a los alumnos admitidos. En general, los programas de préstamos a los universitarios establecen condiciones muy favorables tales como tipos de interés inferiores a los de mercado (a veces incluso cero y condiciones de devolución ventajosas). Por ejemplo, en el Reino Unido los préstamos son intereses<sup>38</sup> y sólo se comienzan a devolver cuando la renta del licenciado supera un determinado nivel. Si en cualquier momento su renta baja de este nivel deja de pagar el crédito. En Suecia el tipo de interés es el 70 % del que corresponde a la Deuda del Estado, y se comienza a pagar a los seis meses de recibir la última entrega del préstamo. Las anualidades a pagar y el período de amortización no son fijos ya que dependen de la renta

38. No obstante, el principal se ajusta por la inflación.

que obtenga el individuo. Obviamente, este tipo de condiciones más favorables que las del mercado sólo están justificadas en la medida en que se acepte que la educación superior es, al menos en parte, un bien preferente o que produce efectos externos.

Si la educación se financiara mediante préstamos (a coste de mercado o subvencionados), sólo demandarían educación superior quienes puedan obtener una rentabilidad de su inversión en capital humano superior al coste financiero de los préstamos más el coste de oportunidad de la renta no ganada mientras permanecen estudiando. Como esta rentabilidad dependerá de la(s) demanda(s) de licenciados (de diferentes titulaciones), en buena medida será el mercado laboral el que determinará la cantidad óptima de educación superior. El resultado sería una educación superior a la que sólo acuden los más capaces en función de las necesidades de mercado. Esto sugiere que incluso si no se utilizara un sistema de préstamos, un Sector Público que buscara una asignación eficiente de los recursos destinados a la universidad debería establecer limitaciones al acceso a la enseñanza superior basadas en la capacidad y en la demanda de mercado.

Alternativamente, se puede argumentar que la educación superior no debe depender de consideraciones de eficiencia y de mercado, y que todo aquel que cumpla unos requisitos mínimos de capacidad suficientes para suponer que puede completar sus estudios debe tener acceso a la educación superior. Esta postura es legítima, pero a la hora de adoptarla es necesario tener en cuenta dos elementos. Primero, que el coste de oportunidad de los recursos necesarios para garantizar una educación superior sin restricciones puede ser muy elevado, máxime cuando es probable que el coste por estudiante sea mayor cuanto menor sea la capacidad del estudiante. Segundo, que al desligar totalmente la política de educación superior del mercado, no existe ninguna garantía de que los licenciados encuentren trabajo una vez finalizados sus estudios. Simplemente, educación sin restricciones y pleno empleo pueden ser inconsistentes, y esto puede crear una desazón considerable a quien después de recibir una educación superior se ve forzado a aceptar empleos por debajo de sus cualificaciones.

Es probable que un diseño sensato de la política de educación superior se encuentre a medio camino entre estas posturas extremas. Ni es el mercado de trabajo el que debe dictar la cantidad de educación superior, ni ésta se debe determinar totalmente al margen del mercado.

#### B) Aspectos institucionales

En España se ha producido un aumento muy importante en el número de alumnos universitarios en un período de tiempo relativamente corto. Así, por ejemplo, entre 1970 y 1995 el número de estudiantes universitarios prácticamente se ha cuadruplicado pasando de poco más de 380.000 a casi 1.500.000. En la actualidad la tasa de escolarización superior es de, aproximadamente, el 30 %. Por

otro lado, las tasas de graduación<sup>39</sup> en Facultades y Escuelas Técnicas se sitúan en los últimos años entre el 50 y el 60 %. Por contra, en las escuelas técnicas oscilan en torno al 40 %.<sup>40</sup> En última instancia, esto se traduce en que, según las cifras de la OCDE, en España se graduaban en 1995 en torno al 25 % de las personas en edad potencial de hacerlo. Estas cifras sitúan a España en una posición intermedia de licenciados superiores en el conjunto de la OCDE, por debajo de países como los EE.UU., Australia y el Reino Unido que superan el 30 %, pero por encima de, por ejemplo, Alemania y Francia, que apenas superaban el 15 %, o Italia, que no llegaba siquiera a esta cifra.

Esta expansión de la población que accede a las universidades puede inducir a pensar que se ha logrado una equidad considerable en el acceso a los estudios superiores. Esto, sin embargo, no es cierto porque existen diferencias considerables según el origen socioeconómico. Así, por ejemplo, sólo el 13 % de los que tienen un padre analfabeto o sin estudios van a la universidad. Por contra, el 70 % de los que tiene un padre con estudios superiores lo hace. Para los que tienen un padre con estudios obligatorios la cifra es del 27 %, y para aquellos con un padre con estudios medios, el 51 %.<sup>41</sup> Dado que el nivel de estudios del padre condiciona la renta familiar, estas cifras sugieren que cuanto más elevada es la renta familiar mayor es la probabilidad de acceder a los estudios superiores.

Este aumento en el número de estudiantes de nivel superior se ha producido, sin embargo, en un contexto en el que los recursos dedicados a la universidad son relativamente escasos. Tal y como se ha señalado en el cuadro 8.4, el gasto por alumno en España no llega al 55 % del promedio de los países avanzados. Este gasto, como porcentaje del PIB, apenas supone el 1 %.

Este nivel de gasto, reducido en relación a otros países, es el resultado de diversos factores<sup>42</sup> tales como un ratio alumnos/profesor elevado,<sup>43</sup> un número de becarios reducido,<sup>44</sup> un salario de los profesores relativamente bajo,<sup>45</sup> la escasa importancia de las enseñanzas científicas y tecnológicas (que al requerir equipos científicos y experimentales es más cara) y que el tamaño de los centros es mayor.

En la actualidad, la parte esencial de los fondos para financiar la enseñanza superior provienen de subvenciones del Sector Público. Así, por ejemplo, en las

39. Porcentaje de los licenciados en un año entre los matriculados  $n$  años antes ( $n$  = duración teórica de los estudios).

40. Véase, por ejemplo, San Segundo y Vaquero (1998).

41. Véase Albert (1998).

42. Véase San Segundo (1999).

43. En 1994 en España el ratio era 21,8 frente a una media de 14,4 en la OCDE. El mínimo lo tenía Australia con 5,7 y el máximo Italia con 29,1.

44. En España hay, aproximadamente, un 19 % de becarios. En Dinamarca, Holanda, Reino Unido y Suecia la cifra supera el 75 %. Además, la cuantía de las becas en España apenas equivalía a la tercera parte de la de los países más avanzados.

45. En 1995 el salario medio de los profesores en España era de 27.000 dólares (aproximadamente 4,3 millones de ptas.). En países no mucho más ricos que España como Irlanda, Bélgica o Italia los sueldos eran, respectivamente, 54.000, 57.000 y 44.000.

universidades las tasas sólo suponen entre el 15 y el 20 % de los ingresos. Esto implica que, en promedio, todos los estudiantes por el mero hecho de serlo reciben una subvención del 85 % del coste de la docencia. Quien piense que la universidad debe ser pública y gratuita considerará que incluso este porcentaje de financiación mediante tasas es elevado. Sin embargo, es necesario señalar que el hecho de que las tasas sean bajas, es ineficiente porque se aplica a todos los estudiantes independientemente de sus resultados académicos, lo que implica que los menos capaces (los que van más retrasados) reciben subvenciones mayores. Además es doblemente inequitativo. Por un lado, como ya se ha señalado, la probabilidad de ir a la universidad es mayor cuanto mayor sea la renta familiar. Segundo, los estudiantes de hoy serán los individuos que en el futuro tendrán rentas más elevadas.

Una forma de paliar estos efectos no deseables de un sistema de tasas bajas y al mismo tiempo mejorar la equidad del sistema y dotar de recursos adicionales a las universidades consistiría en establecer un esquema de financiación basado en tres elementos. Primero, un aumento significativo de las tasas. Segundo, establecer un sistema de créditos públicos para los estudiantes universitarios que se devolverían en el futuro en función de las rentas que obtengan. Tercero, un aumento de las becas públicas para los estudiantes con recursos más bajos. La alternativa es aceptar la precariedad de recursos del sistema actual o que el Sector Público aumente los fondos destinados a la universidad. En este caso, no obstante, se deberá tener en cuenta el coste de oportunidad (en términos de impuestos o de otros gastos) de aumentar los fondos de la universidad.

La reforma en la estructura de financiación no es, obviamente, la única medida necesaria para fomentar la mejora en la calidad de la enseñanza superior. Junto a esto es necesario introducir mecanismos que incentiven la calidad tanto en la docencia como en la investigación. Una vía de lograr esto sería establecer, por un lado, mecanismos de competencia entre las universidades y, por otro, ligar parte de la retribución de los profesores a los rendimientos.

La competencia se podría desarrollar a dos niveles. En primer lugar, una competencia para atraer alumnos. Para que esta competencia sea posible es necesario que se cumplan tres condiciones. Primera, que se establezcan mecanismos de evaluación periódica de calidad de las universidades cuyos resultados sean públicos. Esto garantizaría que los alumnos tienen información suficiente a la hora de elegir centro. Segunda, que existiera un distrito universitario único. Esto es, que cada estudiante pudiera elegir la universidad que desea. Tercera, que existiera un esquema amplio de becas y de préstamos que permitiera la movilidad de estudiantes a universidades lejanas a su lugar de residencia.

El segundo nivel de competencia se produciría para captar financiación pública. La financiación debería ligarse a los indicadores de calidad en general y al número de estudiantes en particular.

Junto a estos incentivos a nivel general de las universidades se debería avanzar en los incentivos individuales a la tarea investigadora y docente de los profe-

sores. Ciertamente, en la actualidad, estos incentivos ya existen. Sin embargo, dado que su alcance es limitado, sería conveniente avanzar más en esta dirección.

#### 4. Vivienda

En todos los países el Sector Público da diferentes tipos de ayudas a los individuos para la adquisición, alquiler o rehabilitación de las viviendas. Algunas de estas ayudas se pueden justificar por la existencia de efectos externos. Rehabilitar una fachada, por ejemplo, aumenta la utilidad de los paseantes y de los que viven en el barrio. Estos efectos externos podrían justificar un programa público de ayuda a la rehabilitación de fachadas.

Para otros tipos de políticas de vivienda los efectos externos intangibles, siempre debatibles, se refieren a que facilitar el acceso a viviendas con un mínimo de condiciones dignas puede reducir la delincuencia y otros comportamientos antisociales. Pero este mismo tipo de argumentos se podría aplicar a otros bienes como los alimentos o los cuidados médicos. Como señala Rosen (1985), estos comportamientos antisociales, de producirse, no serían la consecuencia de una vivienda precaria sino, simplemente, de la pobreza extrema.

En realidad, la mayor parte de las políticas destinadas a facilitar el acceso a la vivienda se basan en la consideración de ésta como un bien preferente. Simplemente, se considera que todo el mundo tiene derecho a una vivienda digna. Hay que apresurarse a señalar, sin embargo, que este argumento, a pesar de ser el que generalmente se utiliza para justificar las ayudas públicas a la vivienda, difícilmente explica algunas de las políticas de ayuda a la vivienda que se aplican en la práctica. El derecho a una vivienda digna parece sugerir que el Sector Público debe ayudar a alcanzar un nivel mínimo de consumo de vivienda, no *cualquier* nivel de consumo de vivienda.

#### LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA

En todos los países el Sector Público utiliza múltiples instrumentos para facilitar el acceso a la vivienda. Entre ellos, desgravaciones fiscales, subvenciones directas, préstamos subvencionados, control de alquileres, cesión gratuita o con alquileres muy reducidos de viviendas de propiedad pública, etc. Para valorar los méritos relativos de estas medidas es necesario analizar previamente algunas características de la demanda de vivienda y del mercado de viviendas.

#### *El régimen de tenencia*

Desde el punto de vista económico, una vivienda es simplemente un bien de capital cuyo *output* por período de tiempo es el alojamiento que produce. Una

persona puede comprar los servicios de alojamiento —alquilar la vivienda— sin necesidad de comprar la vivienda. Alternativamente, puede comprar la vivienda y autoconsumir el alojamiento que produce su activo. En este caso —denominado régimen de tenencia en propiedad—, el comprador estará realizando simultáneamente un consumo y una inversión.

Si no hubiera incertidumbre y los mercados de capitales fueran perfectos, la elección entre la tenencia de vivienda en propiedad o en alquiler sería irrelevante. El mercado igualaría el rendimiento de una inversión en vivienda al de cualquier otro activo, y por lo tanto el alquiler anual de una vivienda,  $p$ , de valor  $V$  sería  $p = rV$ , donde  $r$  es el tipo de interés de mercado. Para un individuo sería indiferente gastarse  $V$  pesetas en una vivienda y consumir el alojamiento que produce, o colocar esas  $V$  pesetas en cualquier otro activo del mercado y, con los rendimientos, pagar el alquiler de una vivienda en alquiler.

En un mundo incierto, sin embargo, estas dos operaciones dejarían de ser equivalentes. Una vivienda que hoy vale  $V$  pesetas dentro de  $t$  años puede valer  $V'$  pesetas, con lo que, suponiendo por sencillez que el tipo de interés no varía, la renta necesaria para hacer frente al nuevo alquiler será  $p' = rV'$ . No hay ninguna garantía, sin embargo, de que otros activos experimenten variaciones de valor similares al de la vivienda y que, por tanto, puedan cubrir con sus rendimientos el nuevo precio de los alquileres. Ciertamente puede ocurrir que los restantes activos experimenten revalorizaciones mayores que las viviendas. En la práctica, sin embargo, la inversión en bienes raíces siempre se ha mostrado como un resguardo más seguro que otros activos en épocas de recesión o inflación, y como una fuente de ganancias de capital importantes en las épocas expansivas.

Puesto en otros términos, la diferencia esencial entre un régimen de propiedad y otro de alquiler es que el primero constituye un seguro para el adquirente contra la posibilidad de que sus rentas futuras (de trabajo o del capital) no puedan cubrir el precio de los alquileres futuros. Ésta es una ventaja importante, máxime cuando el desarrollo de los mercados financieros ha dado una liquidez considerable a la inversión en vivienda sin necesidad de renunciar al consumo del alojamiento. Así, por ejemplo, en la actualidad una persona jubilada con una vivienda en propiedad puede obtener una renta vitalicia a cambio de que la institución financiera que la paga se quede con su vivienda a su fallecimiento.

En la práctica, además del elemento de seguro, la vivienda en propiedad presenta otras ventajas. Así, por ejemplo, los usuarios de viviendas propias tienen mayor poder de decisión sobre el mantenimiento y rehabilitación de su vivienda.<sup>46</sup> De igual forma, un propietario se asegura que permanecerá en la vivienda durante tanto tiempo como desee, en tanto quien está en régimen de alquiler se encuentra a expensas de las decisiones del propietario de la vivienda. Si, por ejemplo, el pro-

46. Se puede argumentar que el usuario en alquiler que no está de acuerdo con la política del propietario puede simplemente cambiar de vivienda. Sin embargo, existen unos costes de movilidad (personales y económicos) que pueden no ser despreciables.

pietario decide que ya no le interesa alquilar la vivienda porque desea pasar a ocuparla él mismo o algún familiar, el inquilino deberá abandonarla. Esto puede suponerle un coste importante de movilidad y un trastorno personal considerable, especialmente si lleva viviendo muchos años en la misma vivienda. El alquiler, por su parte, también puede presentar ventajas. Por un lado, es un método más barato para acceder al alojamiento porque no requiere un desembolso inicial considerable, o un endeudamiento a tipos de interés que pueden ser elevados. Por otro, un mercado de vivienda de alquiler desarrollado facilita la movilidad de personas entre ciudades o entre zonas de una misma ciudad.

La elección alquiler/propiedad varía de forma considerable entre los países de la Unión Europea.<sup>47</sup> En un extremo, en Alemania y Holanda el alquiler es una forma dominante de tenencia. En Alemania el alquiler se aproxima al 60 % en el Oeste y a casi el 75 % en el Este. En Holanda el porcentaje es del 52 %. En el otro extremo, España y Grecia son los países donde la propiedad es relativamente más importante. En ambos los casos el porcentaje supera el 75 %. En los restantes países la propiedad es dominante con porcentajes que oscilan entre el 55 y el 65 %. En ambos casos el porcentaje de propietarios supera el 80 %.

### *El mercado de viviendas*

La oferta de viviendas está compuesta por el stock de viviendas ya construidas. Dadas las características tecnológicas de la construcción de viviendas este stock puede variar sólo de forma lenta ante las variaciones de demanda. Por ello, el supuesto habitual en el análisis de los mercados de vivienda es que el ajuste entre demanda y oferta se realiza vía precios en el corto plazo y vía cantidad en el largo plazo. De esta forma, en el momento inicial, un aumento en la demanda generará un aumento de precios sin variaciones en la cantidad. Posteriormente, la cantidad aumentará progresivamente con la consiguiente reducción de precios.

Este proceso de ajuste entre oferta/demanda ignora, sin embargo, muchas características importantes del mercado de la vivienda que pueden ampliar los incrementos iniciales de precios e impedir, o al menos retrasar, el ajuste posterior en cantidades.

En primer lugar, las expectativas son un determinante crucial de la oferta y la demanda de viviendas (en propiedad). En épocas alcistas, los propietarios de viviendas o de *inputs* productivos como el suelo si tienen expectativas de alzas futuras de precios pueden preferir retirarlas del mercado a la espera de que sus expectativas de aumentos de precios se cumplan. De igual forma, los compradores, anticipando una coyuntura económica favorable que les permita hacer frente a un crédito, o a fin de prevenir aumentos futuros en los precios, puede anticipar o aumentar su demanda. El resultado de unos oferentes dispuestos sólo a vender

47. Véase Comisión Europea (1998).

a precios elevados y unos demandantes dispuestos a pagar precios elevados será un crecimiento considerable de los precios.

En segundo lugar, un elemento importante para caracterizar a las viviendas en su ubicación espacial. Las viviendas nuevas (eso es, el aumento de la oferta generalmente se ubicarán en los extrarradios de las ciudades o en municipios colindantes, y menos en el caso de las viviendas bien ubicadas y/o comunicadas con el centro, serán sustitutos imperfectos del stock de viviendas ya existentes. De esta forma, si los usuarios valoran de forma importante la ubicación de las viviendas, la ampliación de la oferta puede tener una incidencia limitada sobre el precio de las viviendas ya existentes situadas en la proximidad al centro de los núcleos urbanos, o bien comunicadas con estos núcleos.

Una tercera característica está en el hecho de que, como los aumentos en la oferta de vivienda requieren un período de tiempo dilatado, en una situación de exceso de demanda es probable que los constructores traten de atender primero aquellas demandas que, desde su perspectiva, sean más rentables. De esta forma, es probable que los aumentos de la construcción se centren primero en las viviendas de precio elevado. Por tanto, el aumento en la oferta de precios más reducidos se retrasará, con el resultado de que sus precios se elevarán.

Finalmente, la competencia en el mercado de viviendas está limitada por la disponibilidad del suelo. El suelo es el factor productivo más importante en la construcción de viviendas, hasta el punto de que muchas veces su coste llega a suponer hasta el 50 % del precio final de la vivienda. Al igual que ocurre con la ubicación de las viviendas, la ubicación del suelo es determinante de su precio y las diferentes parcelas de suelo son sólo sustitutos imperfectos entre sí. Esto se traduce en que los propietarios de suelo gozan de una posición de cierto monopolio que se puede traducir en comportamientos especulativos y en aumentos considerables de los precios finales de las viviendas.

#### *Políticas de ayuda a la vivienda*

Tras esta descripción de algunas de las características de los mercados de viviendas estamos ya en situación de valorar las diferentes políticas públicas para facilitar el acceso a la vivienda.

*Incentivos fiscales a la adquisición de vivienda.* Los incentivos en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) son uno de los instrumentos más frecuentes en todos los países para favorecer el acceso a la vivienda. En España, por ejemplo, cada año están bonificadas en la cuota del impuesto hasta 1,5 millones de las cantidades que cada año se dedican a la adquisición de vivienda (tanto si son cantidades pagadas por la vivienda como intereses en un crédito para pagar una vivienda). Durante los dos primeros años se puede deducir de la cuota el 25 % de las primeras 750.000 pesetas, y el 20 % del resto (con el límite de 750.000 pesetas adicionales). El resto de los años durante los cuales se está pa-

gando la vivienda se puede deducir el 20 % de las primeras 750.000 y el 15 % del resto. Además, las plusvalías que se produzcan en la venta de la vivienda habitual están exentas si se reinvierten en una nueva vivienda. Esto es, si alguien vende su casa por, digamos, 30 millones y la compró por 10, las plusvalías generadas (20 millones) no pagan impuestos si se compra una casa de, al menos, 30 millones. Frente a estas medidas que favorecen la adquisición de vivienda, en España el IRPF no permite ninguna deducción a los que viven en alquiler.<sup>48</sup>

Estas medidas son bastante difíciles de justificar desde un punto de vista económico como instrumentos para ayudar al acceso a la vivienda. Esto es claro en el caso de la exención por reinversión en vivienda. El objetivo de ayudar al acceso a la vivienda difícilmente puede justificar que una persona que ya tiene una vivienda y la vende realizando una plusvalía para comprar otra casa tenga exenta esta plusvalía, cualquiera que sea su magnitud. Máxime cuando quien, por ejemplo, realiza una plusvalía en la venta de unas acciones para comprar una casa tiene que tributar por dicha plusvalía (incluso si no tiene casa propia) o quien trabaja para poder pagar una vivienda tiene que pagar impuestos en las rentas del trabajo obtenidas. Después de todo, por qué quien gana, digamos, veinte millones en la venta de una casa no paga nada de impuestos, pero quien ahorra (en varios años) veinte millones de sus rentas del trabajo o mediante una plusvalía en acciones tiene que pagar impuestos a pesar de que, a diferencia de quien vendió su casa, puede no tener vivienda.

De hecho, la exención por reinversión incentiva la venta de la vivienda propia para comprar otra vivienda y, por tanto, puede dar lugar a que se desarrolle un proceso mediante el cual los individuos venden su vivienda para comprar otra más cara y, en el camino, se encarece el precio de las viviendas, especialmente las más baratas.<sup>49</sup>

En cuanto a la deducción de la cuota, su limitación a 1,5 millones por año implica que se acota, de facto, el valor de la vivienda subvencionable fiscalmente a, aproximadamente, una vivienda de en torno a 17 millones de pesetas.<sup>50</sup> Que exista una limitación es razonable (aunque su cuantía concreta es discutible) ya que no tiene demasiado sentido subvencionar viviendas de lujo en aras a un derecho al acceso a la vivienda. Sin embargo, a pesar de esta limitación, es probable que esta deducción sea regresiva porque las rentas bajas difícilmente podrán llegar a los límites máximos de 1,5 millones de pesetas anuales de gasto en vivienda. En todo caso, lo que parece más cuestionable es que esta ayuda se conceda a todos los individuos independientemente de su renta. Esto es, que incluso quien tienen niveles de renta elevados, reciba una ayuda (por los primeros 17 millones del coste de su vivienda) para adquirir su vivienda.

48. El IRPF de las provincias del País Vasco es algo diferente. En particular permite deducir parte del coste de los alquileres. Esta deducción también existió en el resto de España con anterioridad a la reforma de 1998.

49. Para detalles adicionales véase, por ejemplo, Zubiri (1998).

50. Se supone que la vivienda se financia a quince años con un crédito al 5 %.

Por otro lado, el tratamiento que se da en el IRPF a la adquisición de vivienda es considerablemente distorsionario. De entrada se discrimina en favor de la tenencia en propiedad y en contra de la vivienda en alquiler. En segundo lugar, la cuantía de la subvención fiscal depende del origen de los fondos para financiar la vivienda (si se financia con plusvalías en una vivienda anterior o con ingresos procedentes de otras fuentes) y de la forma concreta en que financia (al haber un límite anual, cuantos más años se esté pagando la vivienda mayor será la subvención total, lo que en algunos casos incentiva endeudarse en exceso y durante un período de tiempo demasiado largo).

Junto a estos problemas de equidad, los incentivos fiscales en el IRPF plantean un problema de eficiencia ya que no está claro hasta qué punto acaban beneficiando realmente a los compradores de viviendas o a los constructores de viviendas y a las instituciones financieras que conceden los préstamos.<sup>51</sup> Simplemente, el aumento en la demanda inducido por los incentivos fiscales puede dar lugar a aumentos en los precios de las viviendas. Si los mercados de vivienda fueran de competencia perfecta esto ocurriría en el corto plazo porque las cantidades no se pueden variar de forma rápida, pero no ocurriría en el largo plazo ya que ante la nueva demanda aumentaría la oferta y los precios se reducirían. Sin embargo, como ya se ha señalado, existen muchos elementos que alejan a los mercados de vivienda de la competencia perfecta, lo que implica que los aumentos de demanda debidos a los incentivos fiscales pueden mantenerse en el tiempo.

De igual forma, el hecho de que los intereses en créditos para pagar una vivienda estén bonificados fiscalmente puede hacer que las Instituciones financieras los aumenten. Para ver esto, supongamos que en ausencia de impuestos el tipo de interés fuera de, digamos, el 10 % y que el sector público permite deducir de la cuota un 20 % de estos intereses. En principio, esto reduciría el coste de los intereses hipotecarios para el comprador de la vivienda al 8 %. Sin embargo, como resultado de la nueva demanda de créditos derivada del interés más bajo, el interés de mercado (antes de impuestos) puede aumentar el 10 %, con lo que el comprador de la vivienda acabará pagando más del 8 %. Si no existe competencia perfecta entre las Instituciones Financieras o si la cantidad que están dispuestas a dedicar a créditos hipotecarios está fija, los aumentos de tipos antes de impuestos pueden ser considerables.

Algunos de los problemas señalados se podrían solventar rediseñando el sistema de incentivos en el IRPF. Sin embargo, el problema de los incentivos fiscales a la vivienda en el IRPF van más allá del diseño concreto de estos incentivos. En primer lugar, las ayudas a la adquisición de vivienda deben limitarse a quienes no puedan adquirirla, y no ser de carácter general. Simplemente, es probable

51. Al mecanismo mediante el cual los beneficios fiscales (o los impuestos) acaban siendo recibidos (pagados) por otros agentes distintos a aquellos a los que van dirigidos se le denomina traslación. La traslación se analiza en detalle en el capítulo 3 de *Economía Pública II*.

que nadie consideraría una buena política de vivienda que el sector público dijera «a todo el que se compre una casa (rico o pobre, se compre una casa de 10 millones o de 100 millones) le doy una ayuda de tres millones de pesetas». Pero básicamente esto es lo que hace el IRPF ya que permite a todo el mundo una deducción por vivienda independientemente de todo lo demás. En segundo lugar, es cierto que la vivienda es un bien preferente. Pero también hay muchos otros bienes preferentes que, sin embargo, no dan lugar a deducciones en el IRPF. Los gastos médicos no cubiertos por la Sanidad Pública (dentistas, por ejemplo) o los gastos en educación infantil son algunos ejemplos.

Finalmente, como ya se ha señalado, las ayudas fiscales en el IRPF a la adquisición de vivienda pueden acabar produciendo un efecto no deseado, ya que pueden dar lugar a aumentos de los precios (que favorecen a los propietarios del suelo y a los constructores) y de los tipos de interés hipotecarios (que acaban beneficiando a las instituciones financieras).

Todo lo anterior sugiere que, a pesar de que sea una práctica habitual en la mayoría de los países, probablemente el IRPF no es el instrumento adecuado para llevar a cabo una política de acceso a la vivienda.

*Control de alquileres.* Como ya se ha señalado, el régimen de alquiler sitúa al inquilino en una posición de incertidumbre considerable, tanto porque desconoce si con sus rentas futuras podrá hacer frente a los alquileres futuros, como por el hecho de que puede verse obligado a abandonar una vivienda en la que lleva residiendo muchos años porque el propietario no desea seguir alquilándosela.

A fin de evitar esta situación de inseguridad del inquilino, una medida que se utiliza en algunos países es el control de alquileres. Esto es, el Sector Público regula los incrementos máximos que se pueden producir en los alquileres y la duración del contrato. Así, por ejemplo, el Sector Público puede establecer que el incremento máximo anual debe ser igual al Índice de Precios al Consumo (IPC) y la duración mínima del contrato un número determinado de años.

En España ha existido hasta 1985, y sigue existiendo para los contratos anteriores, un control de alquileres muy estricto. Las rentas no se podían aumentar más que mínimamente, y, exceptuando el caso de necesidad justificada de uso de la vivienda por parte del propietario o algún hijo, la duración obligatoria del alquiler se extendía no sólo mientras durase la vida del inquilino, sino que se extendía durante dos generaciones a sus herederos. Esta legislación básicamente privaba de derechos a los propietarios de viviendas, concediendo toda protección posible a los inquilinos. El resultado fue que el parque de viviendas en alquiler en España era muy reducido. A fin de paliar esto, en 1985 se aprobó la liberalización de alquileres. En cierta forma se pasó casi totalmente de un extremo a otro, ya que con la nueva regulación el propietario tenía libertad absoluta para fijar mediante contrato el coste y duración de los alquileres. Esta situación ha sido modificada para evitar abusos por parte de los propietarios y, en la actualidad, el precio inicial del alquiler se fija libremente pero hecho esto, el inquilino

tienen derecho a la renovación automática del contrato durante cinco años con incrementos iguales al aumento en el Índice de Precios al Consumo. Subsisten, sin embargo, muchos de los contratos antiguos que permiten a los inquilinos, algunos de ellos con rentas considerables, residir en los centros urbanos pagando alquileres ridículamente bajos.

Las políticas de control de alquileres presentan problemas conceptuales y de efectividad. Desde un punto de vista conceptual, la cuestión es hasta qué punto es legítimo restringir el derecho de uso de una propiedad privada como la vivienda limitando el precio al que se pueden vender los servicios que produce o el derecho a recuperar el uso de la vivienda cuando el propietario lo desee.

En cuanto a la efectividad, es claro que el número de viviendas dedicadas al alquiler será inversamente proporcional a los controles de alquileres que se impongan. Simplemente, si a un propietario le restringen el precio que puede cobrar y el derecho de recuperación de la propiedad es probable que opte por no alquilar la vivienda. Y si la alquila, puede decidir limitar los gastos de mantenimiento y rehabilitación por no tener fondos o para forzar el deterioro de la vivienda e inducir al inquilino a abandonar la propiedad. De esta forma, el control de alquileres reducirá considerablemente el mercado de viviendas de alquiler y puede conducir al deterioro material del estado de las viviendas alquiladas. Así, por ejemplo, es probable que la legislación vigente hasta 1985 haya tenido mucho que ver con la estrechez que históricamente ha tenido el mercado de viviendas de alquiler en España y con la existencia, incluso hoy día, de un número considerable de viviendas desocupadas en las grandes ciudades.<sup>52</sup>

*Promoción pública de viviendas.* La promoción pública de viviendas es una práctica habitual en muchos países. En España este tipo de viviendas son las de protección oficial de promoción pública. El Sector Público promueve la construcción de las viviendas y, posteriormente, las alquila a precios reducidos o las vende a precios subvencionados a individuos o familias que cumplan determinados requisitos de escasez de recursos.

La elección entre venta o alquiler de las viviendas públicas depende del tipo de tenencia que se desee estimular. Con todo, muchos piensan que lo mejor sería destinar las viviendas públicas a alquiler porque, de esta forma, se evitaría que muchos de los que acceden a viviendas públicas realicen ganancias de capital ulteriores de magnitud a veces considerable vendiendo estas viviendas cuando su situación económica mejora. De igual forma, el alquiler garantizaría que el Sector Público dispusiese permanentemente de un parque de viviendas propio para atender a las necesidades de vivienda de la población menos favorecida.

El problema de las políticas de promoción pública de vivienda es que, generalmente, las viviendas son de calidad media o baja, situadas en los extrarra-

52. Según algunas estimaciones [Comisión Europea (1998)], en España el 8 % de las viviendas están desocupadas.

(porque está parado, está incorporándose al mercado laboral, etc.). Si esta persona mejora su posición económica, seguirá recibiendo la ayuda y, además, podrá vender su vivienda realizando una plusvalía considerable.<sup>57</sup> Más aún, para determinar si una persona tienen ingresos suficientemente bajos como para acceder a las ayudas generalmente se utiliza su declaración en el IRPF. Esto se traduce en que, a veces, el defraudador en el IRPF no sólo paga menos impuestos sino que además está el primero a la hora de recibir determinadas ayudas públicas.

En cualquier caso, la efectividad de estos planes para resolver de forma significativa el problema de acceso a la vivienda ha sido limitado. Por ello, quizá, sería razonable un cambio de estrategia: pasar de fomentar la demanda en propiedad a fomentar la oferta y el alquiler. Estas medidas estarían ligadas a la construcción de viviendas sociales y a la adopción de medidas efectivas que permitieran el abaratamiento del suelo de tal forma que los precios de las viviendas privadas disminuyeran.

### Resumen final

- Los bienes preferentes o sociales son aquellos que el Sector Público subvenciona o provee gratuitamente por considerarlos esenciales para el desarrollo de una vida digna. Los más importantes son la Sanidad, la Educación y la Vivienda.
- Los bienes preferentes se pueden considerar como transferencias en especie y su provisión se basa en una concepción paternalista del Estado porque los individuos preferirían que les dieran en dinero el coste de la transferencia y gastarlo libremente.
- La provisión pública de Sanidad se justifica por la consideración de la Salud como un bien preferente y por la incapacidad de los seguros privados para dar una protección sanitaria general.
- La provisión pública de la Salud puede organizarse mediante un Sistema de Seguridad Social, o como un Sistema Nacional de Salud. En el primero, el derecho a la cobertura está ligado de alguna forma a una relación laboral, y la financiación se realiza mediante cotizaciones sociales. En el segundo, la asistencia sanitaria es universal y gratuita, y los fondos provienen de los ingresos generales del Sector Público.

57. A veces esto no está permitida la reventa de determinadas viviendas compradas con ayudas públicas. Sin embargo, en la práctica, el control es muy limitado.

- La provisión pública puede realizarse con producción privada o producción pública. La primera es más común en los sistemas de Seguridad Social, en tanto la segunda es más frecuente en los sistemas Nacionales de Salud. La tendencia dominante en Europa es la de producción privada.
- La producción privada puede ser más eficiente, garantiza la libertad de elección del usuario, y elimina las colas de espera. Puede, sin embargo, conducir a un gasto excesivo, dar lugar a algunas posiciones de monopolio, y cubrir de forma insuficiente algunas zonas con demanda reducida.
- La producción pública elimina algunos de los problemas de la privada. Sin embargo, puede ser más ineficiente y limitar la elección del usuario. En general, permite controlar mejor el nivel de gasto pero a riesgo de introducir colas de espera y un posible empeoramiento de la asistencia.
- El Sistema de Sanidad Pública en España está en transición desde un modelo de Seguridad Social hacia un Sistema Nacional de Salud. La mayor parte de la producción es pública.
- La Sanidad Pública ha elevado de forma notable los niveles de salud en España. A juicio de los expertos, el nivel de asistencia médica es bueno, pero existen problemas importantes de gestión, organización y crecimiento del gasto.
- Las medidas de control del gasto en sanidad pueden tratar de incidir sobre la demanda (ticket moderador) o sobre la oferta de asistencia médica. Es probable que las más efectivas y menos lesivas para la calidad de la asistencia sean las segundas.
- Las medidas de reforma de gestión de la sanidad se apoyan en concesión de capacidad de decisión a los centros gestores combinada con el fomento de la competencia y los mecanismos de incentivos. No obstante, por las características de la sanidad, estos mecanismos puede tener una efectividad limitada.
- En la práctica, además de las medidas de gestión, puede ser necesario establecer esquemas de evaluación, un control del gasto farmacéutico y, en última instancia, si así se decide colectivamente, una limitación de las prestaciones.
- La provisión pública de educación se justifica por ser un bien preferente. Además, puede internalizar algunos efectos externos, y reducir la desigualdad económica.

- Según la Teoría del capital humano, la Educación aumenta la productividad de las personas y es similar a una inversión. Según la teoría del filtro, la Educación no aumenta la productividad y es, simplemente, un mecanismo costoso que sirve para identificar a los individuos que, innatamente, son más capaces. Ambas teorías son consistentes con la observación habitual de que los más educados tienen ingresos más elevados.
- El sistema de Educación no universitaria en España tras lograr el objetivo de escolarización total hasta los 14 años, se ha planteado los objetivos de ampliarla hasta los 16 y, sobre todo, aumentar el rendimiento del sistema escolar.
- El rendimiento escolar depende de forma compleja de muchos factores, algunos de ellos —como las características socioeconómicas de los estudiantes o el nivel de los compañeros— están fuera del control del Sector Público.
- Un sistema para tratar de mejorar el rendimiento del sistema educativo sería evaluar de forma uniforme a los centros educativos y hacer públicos los resultados. Esto, además de aumentar el grado de información de los padres, estimularía la competencia entre centros.
- La educación universitaria está fuertemente subvencionada. Esto puede no ser equitativo porque implica que los más pobres están financiando la educación de quienes van a tener los ingresos más elevados (que también pagarán impuestos más altos). Una forma de paliar esto sería introducir un sistema de préstamos o avales públicos para financiar la educación universitaria.
- Algunas políticas de vivienda se pueden justificar como instrumentos para internalizar algunos efectos externos. La mayor parte de ellas, sin embargo, se basan en la consideración de la vivienda como bien preferente.
- El acceso a la vivienda puede hacerse en propiedad o en alquiler. En España el porcentaje de viviendas en propiedad es uno de los más elevados de Europa.
- Ante un aumento de la demanda, la teoría convencional es que primero habrá un ajuste inmediato en precios seguido en el medio plazo por un ajuste en cantidades. Sin embargo, las expectativas de los agentes de que las viviendas nuevas sean sólo sustitutos imperfectos de las antiguas, la dinámica del proceso de ajuste y el poder de monopolio de los propietarios del suelo puede dilatar considerablemente el proceso de ajuste en cantidades.

- Las ayudas públicas al acceso a la vivienda se materializan mediante estímulos fiscales, controles de alquileres, producción pública de viviendas y subvenciones directas a la adquisición de viviendas.
- Si estas políticas no se diseñan adecuadamente pueden producir efectos no deseados. Los incentivos fiscales pueden ser poco efectivos y regresar al control de alquileres, lesionar los derechos de los propietarios y reducir el mercado de viviendas en alquiler, la producción pública, favorecer la creación de zonas marginales y las subvenciones dejan al margen a algunos grupos de rentas medias o bajas con dificultades de acceso a la vivienda.
- En España se ha producido un aumento espectacular en los precios de las viviendas que ha creado problemas de acceso a las mismas a una buena parte de las clases medias. Esto ha dado lugar a que las políticas de vivienda pasen a ocupar un lugar preeminente en el diseño de las políticas públicas. Buena parte del éxito de estas políticas puede pasar por una ampliación sustancial del suelo edificable.
- En España las políticas de ayuda a la vivienda favorecen la propiedad y el instrumento más importante son las deducciones en el IRPF. Si el objetivo es facilitar el acceso a la vivienda es probable que fomentar el alquiler mediante viviendas de propiedad pública y alquileres reducidos sea más efectivo.

#### Temas de debate

- Analice el tipo de argumentos a favor y en contra de la provisión por parte del Sector Público del conjunto de bienes que se pueden denominar culturales.
- ¿Cuáles son los problemas inherentes a la determinación de qué es y qué no es cultura? Cite algunos ejemplos de actuaciones públicas para favorecer a la cultura con las que esté de acuerdo y otras con las que esté en desacuerdo.
- En el esquema de reforma de la Sanidad en España propuesto por la CESNS los gestores de las Áreas de Salud deberán establecer normas de calidad de los productores y establecer criterios de pago por la atención que prestan a los usuarios del sistema público. ¿Qué tipo de normas de calidad se podrían establecer? ¿Qué tipo de sistema de pago considera más adecuado?
- Uno de los objetivos de la reforma universitaria es promover la movilidad de estudiantes entre universidades. ¿Qué tipo de medidas sería: