

El bono o cheque escolar

Las sociedades no logran la deseable estabilidad político-social sin que una amplia mayoría de sus miembros no sea respetuosa con la libertad de todos. Esta condición no se alcanza sin una educación que integre al ciudadano en la pirámide de los valores éticos y sociales que todas las ideologías aceptan como fórmula de coexistencia. Por ello, y con harta razón, se ha escrito que la educación importa a todos y que, si trascendentales son los beneficios que genera en quienes la reciben, aún son más importantes, y desde luego decisivos, los que obtienen los demás ciudadanos preocupados por una convivencia social justa.

Esta valoración social, que nadie discute, al menos hasta un determinado grado, ha servido a la doctrina para configurar la educación como un bien público repleto de externalidades*, como una necesidad preferente², como un supuesto típico de aplicación de la doctrina del «efecto de vecindad»³, etc. Es más: la educación se concibe no sólo como un bien social o público cuya de-

manda se ha de atender en términos inesquivables, sino que, por su propia naturaleza, se ha de imponer al individuo —educación obligatoria— cuando éste, por su propio déficit educativo, no se encuentre en condiciones de discernir lo que a él y a sus conciudadanos conviene. Acaso sea ésta la prestación personal más trascendental que el Estado deba establecer y en todo caso exigir.

A análogas conclusiones se llega desde las exigencias de la producción económica con altos niveles de eficacia. Aunque la enseñanza fomenta el incremento de determinados gastos de carácter público, resulta evidente que reduce otros y, sobre todo, aumenta la productividad y la propia renta nacional⁴. Pero no es mi propósito en esta aportación destacar los efectos económicos de la enseñanza vía formación de capital humano, sino desde las necesidades de una sociedad plural que cada día precisa más de la responsabilidad y de la cultura de sus miembros.

En virtud de las anteriores consideraciones, deslavazadamente expuestas por razón del espacio disponible para consignarlas, se afirma que la educación debe ser impartida a todos sin discriminación alguna. Y como la educación

¹ John F. Due y Ann F. Friedlaender (eds.), *Análisis económico de los impuestos y del sector público*, en «El Ateneo», Buenos Aires, 1977, págs. 66 y sigs.

² Richard A. Murgrave, *Teoría de la Hacienda pública*, Ed. Aguüar, Madrid, 1967, páginas 13 y sigs.

³ Milton Friedman, *Capitalismo y libertad*, Editorial Rialp, Madrid, 1966, págs. 49-52 y 115-142.

⁴ En esta orientación véase Cari S. Shoup, *Hacienda pública*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980, págs. 176-183, principalmente.

tiene altos costes de funcionamiento y son distintas las capacidades económicas de las unidades familiares que la demandan o deben recibirla, no debe sorprender que se propongan, y en ocasiones se ensayen, toda clase de fórmulas financieras para que tales diferencias en las rentas personales no predeterminen sistemas educativos diferentes cuando no niegan la educación misma a amplios sectores de la población de que se trate⁵.

En una primera aproximación a este tema, se propone que el sistema tributario general facilite los recursos necesarios para que, con cargo a los correlativos créditos presupuestarios, se atiendan todos los gastos de financiación de la enseñanza. Si, como dejó escrito el profesor Einaudi, los impuestos crean nuevos valores (y cita «seguridad, justicia, defensa y grandeza nacional, cultura, sanidad física, unidad de los hombres que viven sobre el suelo de la patria»)⁶, la financiación de la educación debe estar a cargo de los impuestos recaudados conforme a la capacidad contributiva de sus destinatarios, y así se cumpliría además uno de los fines esenciales del impuesto: la redistribución de las rentas personales, y que sólo se logra si la política del gasto público actúa simétricamente, esto es, no neutralizando —como en otros sectores en ocasiones sucede— los efectos redistributivos de los ingresos públicos.

Esta solución financiera está asimismo recomendada por la existencia de «efectos externos» —indefectibles y cuantiosos— que derivan de la educación, según antes apenas me fue posible indicar. Si el mercado no es capaz de

⁵ Eludo el examen de esta cuestión en la realidad española y me remito a las aportaciones que publica el núm. 4 de la revista «Presupuesto y Gasto Público» (Instituto de Estudios Fiscales) y la del profesor Schwartz en el diario «ABC» de 16-3-1980.

⁶ *Mitos y paradojas de la justicia tributaria*, Ed. Ariel, Barcelona, 1963, pág. 282.

incorporar a su dinámica tales externalidades, es incuestionable que corresponde a la Hacienda pública financiar estos costes⁷, en cuanto no deben quedar totalmente a cargo de las economías familiares que reciben los beneficios inmediatos o directos de la enseñanza, pues, como ya se ha apuntado, toda la comunidad nacional se beneficia de que la población sea culta, tolerante y responsable⁸.

No debe silenciarse, sin embargo, que ha surgido una tumultuosa corriente contraria a cuanto signifique intervención del sector público⁹, aunque tengo por seguro que, si la Hacienda pública aplicara el principio de beneficio o equivalencia económica en lugar del de capacidad de pago o contributiva, otra sería la posición de esta ola de neoliberales en un mundo plagado de economías y deseconomías externas y que aspira a ser regido por la solidaridad y la justicia. Además, ha de tenerse en cuenta que estas renovadas doctrinas económicas se presentan bajo el palio de la libertad, sin tener en cuenta que cuando la libertad «es pretexto para el egoísmo y la esclavización del prójimo, se ha prostituido y ha perdido toda su legitimidad»¹⁰. Aparte que entre los costes y beneficios sociales no llegan dichos autores a citar —que sepamos— a la educación, si bien se rechaza la

⁷ En este sentido se pronuncia, entre otros muchos autores, Harold M. Groves, *Finanzas públicas*, Ed. F. Trillas, México, 1965, páginas 632-633, con cita de R. H. Tawney (*Equality*, 1931, pág. 155).

⁸ Parafraseando a James M. Buchanan (*Hacienda pública*, Ed. de Derecho Financiero, Madrid, 1968, pág. 23) y Richard A. Musgrave (*ob. cit.*, pág. 46).

⁹ La última aportación en español ha sido patrocinada por el Instituto de Economía de Mercado: Steven N. S. Cheung, *El mito del coste social*, Unión Editorial, S. A., Madrid, 1980.

¹⁰ Olegario González de Cardedal, *Ética y religión. La conciencia española entre el dogmatismo y la democratización*, Ed. Cristiandad, Madrid, 1977, pág. 116.

intervención del Estado por la razón que se pasa a exponer.

Se acaba de aludir a que, en efecto, cuando la financiación de la enseñanza es íntegramente estatal, se suele impartir en exclusiva por centros o escuelas asimismo estatales, lo cual suscita la repulsa de muchas familias que desean elegir un modelo o proyecto educativo distinto del que el Estado patrocina indiscriminadamente o, lo que es peor, según las influencias de la ideología político-social que en cada época ostente la titularidad del poder público. Es ésta una de las censuras más importantes que se hacen a la financiación de la enseñanza por la Hacienda pública, y precisamente desde el lado de la libertad de elección del ideario educativo o libertad de enseñanza ¹¹.

También es objeto de crítica desfavorable la financiación pública de la educación, porque en ella apenas cuenta la elección social o colectiva que debiera regir en todos los capítulos del gasto público, a pesar de lo que la doctrina viene aportando en estos últimos años para captar las preferencias de los consumidores de bienes y servicios públicos. Lo cual, como es bien sabido, no acontece cuando los precios del mercado revelan tales preferencias, pero —tén-gase en cuenta— con los condicionamientos de la desigual —cuando no nula— capacidad económica de la mayoría de las unidades familiares, por lo que no pueden aceptarse, ni en términos dialécticos, las implacables reglas del mercado cuando se trata de la educación, que en tan alto grado afecta a la dignidad del ciudadano y también a la propia sociedad que hoy es función de la enseñanza.

Por todo ello, se han sugerido procedimientos que permiten la financiación

¹¹ Véase, por ejemplo, el artículo 27 de la vigente Constitución española y el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre de 1948.

pública sin detrimento de la libertad de elección de enseñanza que nadie se atreva a contradecir, al menos abiertamente. Uno de ellos es el propuesto por M. Friedman, que consiste en subsidios pagados a los particulares para que paguen los servicios educacionales que prefieran, esto es, no subvenciones indiscriminadas que podrían tener aplicación distinta de la prevista¹². Bernard P. Herber resume la posición de Friedman: un sistema de escuelas, tanto públicas como privadas (al menos en los niveles primario y secundario), mediante el cual los padres puedan elegir la escuela privada en que se eduquen sus hijos obteniendo una compensación igual al coste en una escuela pública ¹³, que prefiero llamar estatal.

Se trata, pues, del bono o cheque escolar, que admite muchas variantes. Entre ellas la de que se conceda incluso para ocupar puestos en las escuelas del Estado. Lo que sí parece que la doctrina desecha con cierta generalidad es el bono o cheque como prestación específica o *in natura* inserta en un impuesto negativo sobre la renta¹⁴, esto es, como una prestación de la Hacienda pública para combatir la pobreza. Esta solución es objeto de firme oposición por quienes opinan que, si se ha de satisfacer el coste del puesto escolar y además se han de pagar los impuestos, financian doblemente el servicio educacional. Verdad es que bien puede replicarse que el pago de los impuestos no lleva consigo contraprestación alguna a favor del contribuyente, pues no hace otra cosa que cumplir la obligación establecida por la Ley Tributaria. Y, en cambio, la subvención concedida a quien

¹² *Ob. cit.*, págs. 129-130.

¹³ *Hacienda pública moderna*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1975, pág. 79.

¹⁴ Véanse los artículos del profesor Ricardo Calle y de Dionisio Martínez en el número 1/1970 de la revista «Hacienda Pública Española», sobre este impuesto.

no alcance la renta mínima —el techo de la pobreza— sólo recibe una transferencia que, preceptivamente, ha de aplicar a la educación de los miembros en edad escolar de la respectiva unidad contribuyente o familiar.

Otra variante es que los titulares de los bonos o cheques escolares puedan o no realizar desembolsos complementarios para mejorar la calidad o la extensión de la educación a recibir. Asimismo, que quienes carezcan de recursos por encima de un determinado nivel tengan derecho a un bono o cheque escolar adicional o complementario.

Pero he de concluir esta colaboración. No parece que ofrezca importantes reparos la solución del bono o cheque escolar con centros de enseñanza estatales y no-estatales, que compitan en el respectivo mercado de servicios educacionales y que en todo caso garanticen —esto es, *de fació*— la libertad de elección del modelo educativo por parte de quien deba ejercitarla. Según esta proposición, los impuestos se recaudan por los canales establecidos por las leyes y, de modo independiente, se abonan tales transferencias en función de la edad escolar de los beneficiarios

con la subvención adicional que, en su caso, proceda según el importe de la renta disponible de la respectiva unidad familiar.

Ahora bien, y concluyo, esta propuesta habrá de acomodarse al grado de vigencia efectiva del sistema tributario, a que toda la población escolar cuente con puestos en unos u otros centros de enseñanza, a que quienes vienen abonando los costes de la enseñanza no gratuita no queden totalmente exonerados de tales obligaciones durante un determinado plazo en beneficio de los demás compatriotas, etc. Y las familias habrán de admitir que la libertad de enseñanza ha de entenderse limitada, pues en cualquier lugar no será posible disponer de escuelas en número suficiente por todos y cada uno de los modelos educativos demandados, sobre todo en los barrios periféricos de las grandes ciudades y en los municipios rurales, aparte de que la distancia do-micilio-escuela siempre condicionará en gran medida las opciones de los padres de alumnos en las poblaciones de gran extensión superficial.

C. A. G.-Q.*

* 1920. Director del Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Hacienda.