

# Políticas públicas e investigación económica

Acto de entrega del  
XV Premi Catalunya d'Economia  
José García Montalvo  
7 de febrero de 2018



Universitat  
Pompeu Fabra  
*Barcelona*



## Consideraciones iniciales

- Ciencias y “ciencias”
- En las “ciencias” parece que todo es opinable por cualquiera...
- ... y que las soluciones son siempre muy sencillas
  - ¿Qué suben los precios? Control de precios
  - ¿Qué suben los alquileres? Control del incremento de los alquileres
  - ¿Qué las viviendas son caras? Deducciones fiscales a la compra
  - Contratos de tres años hacen subir los alquileres: volver a cinco
  - Dación retroactiva
- ... y todas las interpretaciones son sencillas y si los datos las contradicen siempre existe un primo o cuñado al que le ha pasado



## Consideraciones iniciales

- Todo esto sucede por varios motivos:
  - En el mejor de los casos muchos gestores públicos tienen buenas intenciones pero pocos conocimientos y mucha ingenuidad. Camus: “El mal que hay en el mundo proviene casi siempre de la ignorancia y las buenas intenciones pueden hacer tanto daño como las malas si falta el conocimiento”
  - Algunos “economistas” tendrían que volver a las aulas o dejar la militancia política
  - La economía no ha alcanzado aún el rango de Ciencia con mayúsculas en la mente de muchos
- Sin embargo la economía es cada vez más científica en el sentido de generar hipótesis contrastables a partir de ingentes cantidades de datos. El uso de datos administrativos en lugar de encuestas multiplica la capacidad de producir resultados basados en la evidencia -> ¿Qué se puede averiguar usando los datos de 1,2 millones de asesores financieros?



# Consideraciones iniciales

## 7. BUILDING EVIDENCE WITH ADMINISTRATIVE DATA

### Introduction

*“We’ve got Democratic and Republican elected officials across the country who are ready to roll up their sleeves and get to work. And this should be a challenge that unites us all. I don’t care whether the ideas are Democrat or Republican. I do care that they work. I do care that they are subject to evaluation. . . .”*

-- President Obama, “Remarks on Promise Zones,” January 9, 2014

The Administration is committed to living up to this principle through a broad-based set of activities to better integrate evidence and rigorous evaluation in budget, management, and policy decisions, including through: (1) making better use of already-collected data within government agencies; (2) promoting the use of high-quality, low-cost evaluations and rapid, iterative experimentation; (3) adopting more evidence-based structures for grant programs; and (4) building agency evaluation capacity and developing tools to better communicate what works.

Several Administration documents lay out this “evidence agenda,” including previous versions of this

trative data are already influencing education and health policy, among other areas. Access to administrative data has been pivotal in some of the most innovative Federal grant reforms and in increasing accountability and transparency across a range of programs; it has also played an important role in innovation and experimentation at the State and local levels. Meanwhile, as the evidence agenda matures, lack of access to appropriate data is increasingly a key obstacle to progress along a number of dimensions. Whether the objective is to facilitate more rapid, low-cost evaluations, to base more grant decisions on strong evidence, to adopt program structures that permit greater innovation and flexibility in exchange for greater accountability for results, or to provide more and better performance information to the public, administrative data are often a crucial untapped resource.

A significant focus in this year’s Budget is improving access to administrative data for purposes of evaluation, accountability and transparency, performance management, and other research and analytic purposes. (While not discussed in this chapter, the Budget also includes separate proposals to improve the use of administrative data to protect program integrity, for example to combat identity theft.) The Budget proposes a number of specific access and infrastructure improvements across multiple



# Consideraciones iniciales

- La profesión de economista
  - El economista “especulador”
  - El economista como fontanero. Esther Duflo: “As economists increasingly help governments design new policies and regulations, they take on an added responsibility to engage with the details of policy making and, in doing so, to adopt the mindset of a plumber”
  - El economista como detective
- La enseñanza de la economía
  - Medición sin teoría: cuanto mejor es el diseño y la medición menos supuestos no contrastables hay que hacer para evaluar una política
  - ¿Tiene la estadística ideología? ¿Y la lógica? ¿Y los algoritmos?
  - Críticas al curriculum: falta memoria histórica



## Las tasas universitarias y las becas

- “Verdad”: texto que cabe en un twiter o en un titular periodístico
- Titular de un periódico importante: “El precio de la matrícula universitaria en Cataluña ha subido un 66%”
- “Conozco a X que ha tenido que abandonar la universidad por la subida de tasas”
  - ¿Es verdad que ha sido por las tasas?
  - ¿Qué habría pasado con X si no hubieran subido las tasas?
  - En todo caso, ¿puede un ejemplo particular justificar una política pública?
- Conclusión: la subida de las tasas ha multiplicado el abandono de los universitarios -> solución sencilla: “universidad pública, gratuita y de calidad”

# Las tasas universitarias y las becas

- El nivel de los precios públicos de la universidad no es relevante. Lo importante es si tiene impacto sobre las tasas de acceso y abandono
- Precios públicos cero para las universidades no puede ser siempre y en cualquier situación la mejor solución. Depende de la suficiencia del sistema impositivo y de su capacidad redistributiva. Lo que en Alemania o en algunos países escandinavos es razonable no tiene por qué serlo en otros países
- Lo mínimo exigible es que exista coherencia entre las propuestas impositivas y los precios públicos: no es lógico proponer un aumento del IRPF para rentas superiores a 60.000 euros y querer que se reduzcan los precios públicos de la universidad para las familias que ganan más de 60.000 euros
- Si se quiere subir los impuestos a las familias que ganan más de 60.000 euros será porque se piensa que no contribuyen lo suficiente a los servicios públicos. Es inconsistente que pagando menos en la universidad contribuyan más a la financiación de los servicios públicos

# Universidad, precios públicos y gratuidad

El nivel de cualquier precio público depende de la progresividad del sistema tributario en su conjunto:

- En un sistema con un elevado nivel de recaudación impositiva y muy progresivo como el alemán o el de los países escandinavos es lógico que la universidad sea gratuita o casi gratuita
- En un sistema poco progresivo, y que además recauda poco, no es lógico que el precio de la universidad sea bajo, o nulo, para todos

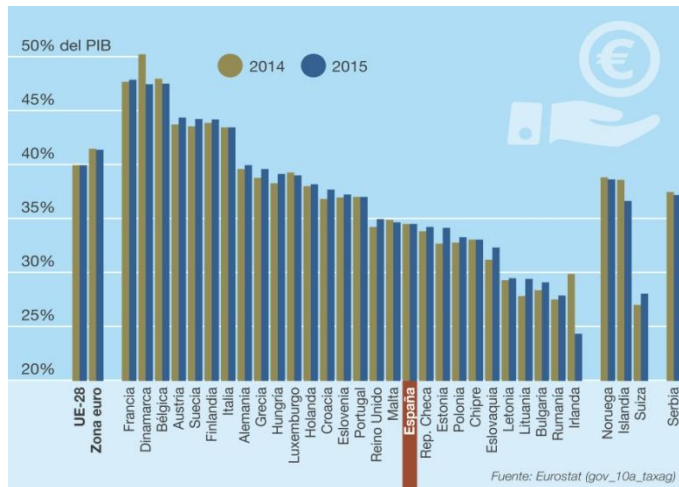
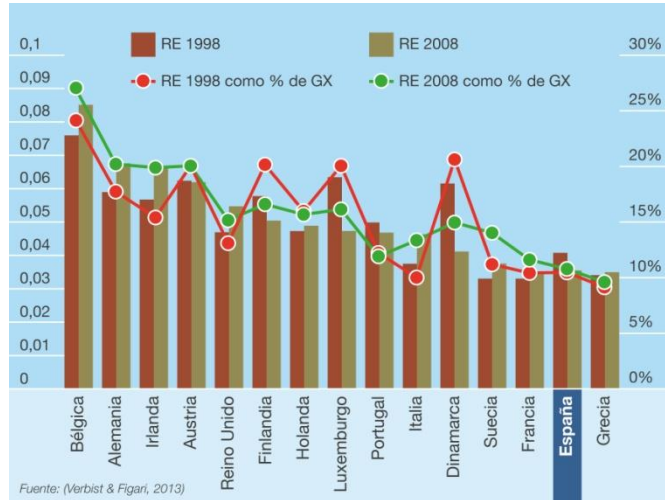


# ¿Subir los impuestos para financiar mejor la universidad?

Se podría pensar que el problema es que hay que subir los impuestos. Este procedimiento tiene desventajas:

- Es el proceso político el que tiene que tomar esa decisión y hay retardos en su aplicación
- La administración pública española es muy poco eficiente: genera pocos servicios para el volumen de impuestos que recauda. En el tránsito desde la recaudación impositiva hasta la financiación final de los estudiantes se utiliza gran parte de lo recaudado
- Es mucho más eficiente la redistribución que se produce dentro de la universidad, donde los precios públicos pagados por las familias con mayor poder adquisitivo subsidian de forma directa (sin costes adicionales) a financiar a las familias con bajos ingresos. Además esta financiación es finalista cosa que no se puede garantizar con la subida de los impuestos directos
- “Barcelona estrena ayudas del 50% del IBI para familias de rentas bajas financiadas con la subida del IBI a las rentas altas”

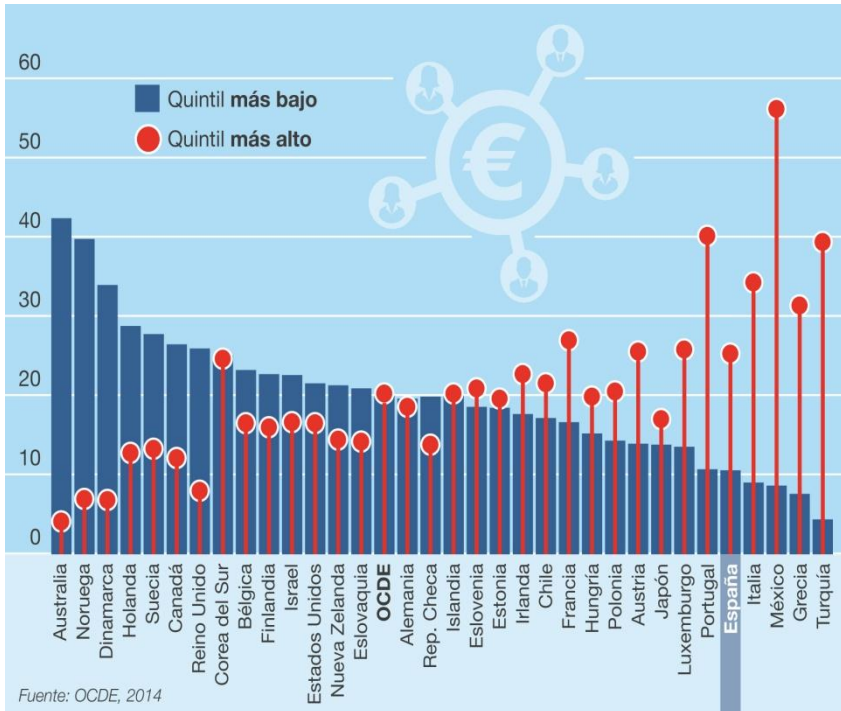
# “La universidad gratuita es progresista” Falso



La progresividad de cualquier tasa o precio público depende de la progresividad del sistema tributario en su conjunto:

- En un sistema muy progresivo como el alemán o el de los países escandinavos es lógico que la universidad sea gratuita
- En un sistema poco progresivo (muchos impuestos indirectos) como el español, y que además recauda poco, no es lógico que las tasas universitarias sean bajas ni que hayan pocas becas

# “La universidad gratuita es progresista” Falso

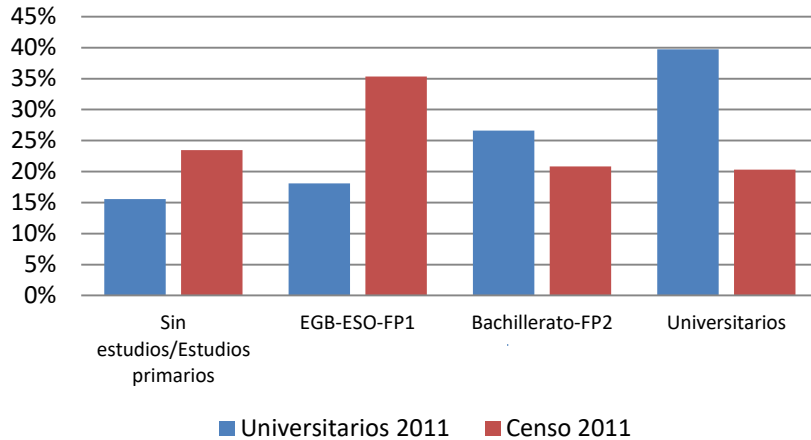


La progresividad de cualquier tasa o precio público depende de la progresividad del sistema tributario en su conjunto:

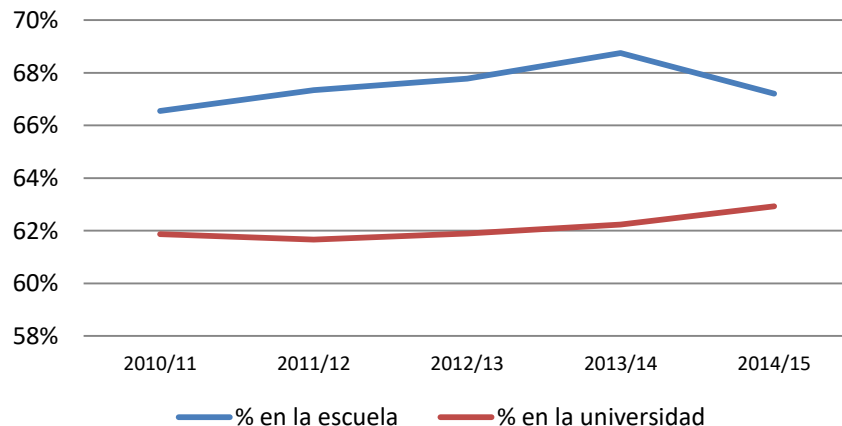
- En un sistema español es poco progresivo: los quintiles de renta disponible más alta reciben más beneficios sociales en cash que el quintil inferior
- El quintil inferior es de los que menores beneficios recibe de todos los países de la OCDE
- Las CCAA podrían tener más autonomía para aumentar la progresividad utilizando copagos en función de la renta: de esta forma las diferencias entre CCAA no serían un problema sino decisiones políticas

# “La universidad gratuita es progresista” Falso

**Nuevos entrantes en la universidad y población general por nivel educativo**



**Alumado de escuelas públicas en secundaria/ciclos superiores y en la universidad**

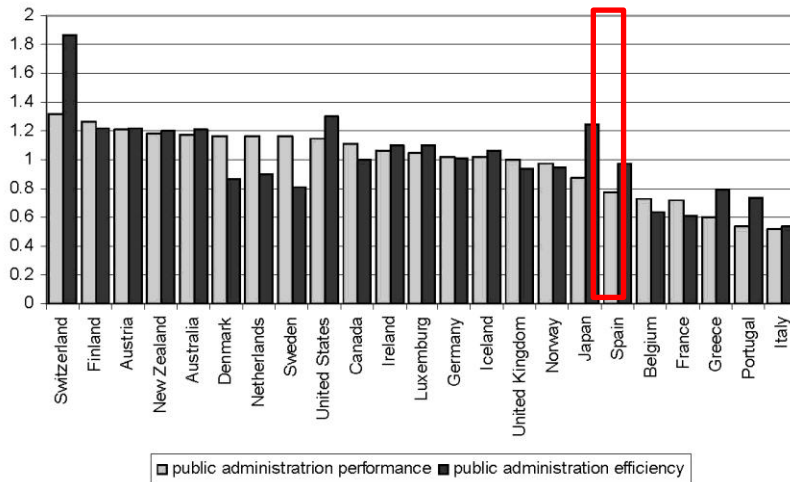


Evidencia de la regresividad de las tasas universitarias bajas o nulas en el contexto español:

- La universidad española tiene una proporción de alumnos con padres universitarios muy superior a la media en la población -> los más beneficiados por enorme subvención a la enseñanza universitaria son los “ricos”
- Los alumnos que han acudido a un colegio privado o concertado representan una proporción elevada de los alumnos universitarios -> la enorme subvención a los precios universitarios beneficia a las familias más favorecidas

# “Pues hay que subir los impuestos para financiar mejor la universidad” No es el mejor sistema

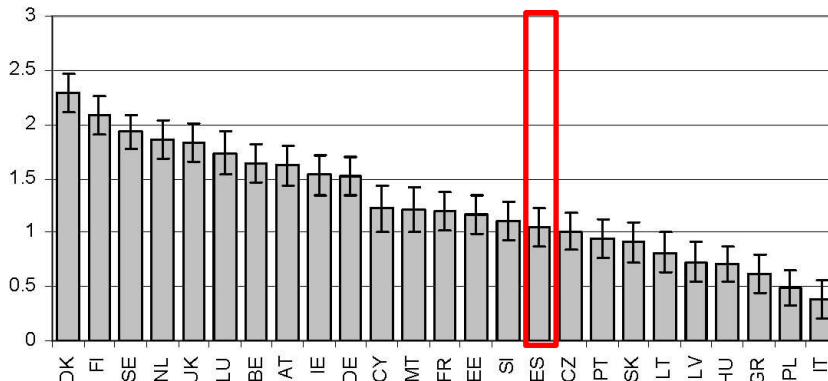
Eficiencia del sector público: OCDE



Se podría pensar que el problema es que hay que subir los impuestos. Este procedimiento tiene problemas:

- Es el proceso político el que tiene que tomar esa decisión y hay retardos en su aplicación
- La administración pública española es muy poco eficiente: genera pocos servicios para el volumen de impuestos que recauda

Efectividad del sector público: Banco Mundial



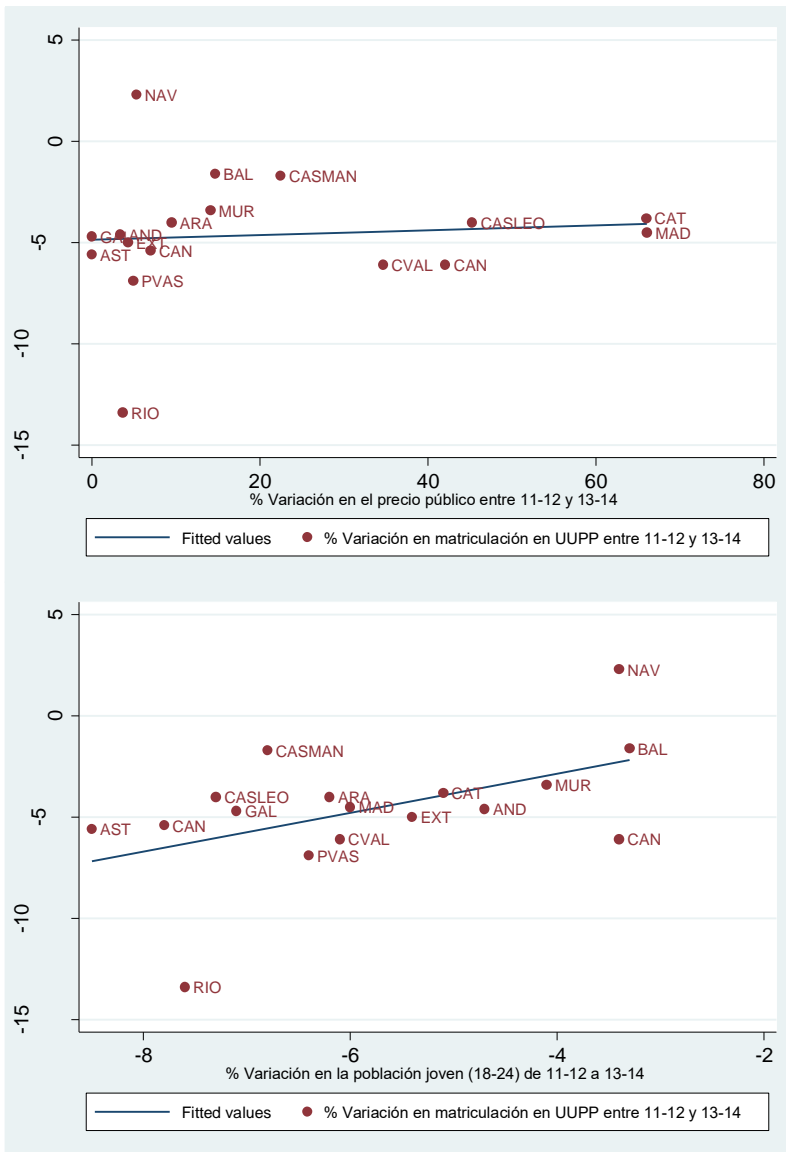
# ¿La “subida de los precios” no incrementa el abandono y dificulta el acceso?

Lo importante no es el nivel de los precios públicos de la universidad ni su comparación con otras CCAA sino el impacto que esto tiene sobre el acceso a la universidad y la tasa de abandono.

## Sobre el ACCESO

- Sobre el efecto de la nueva tarificación por renta, implantada en el curso 2012-13 para contrarrestar los cambios en la exención de matrícula del MECD, en el acceso es difícil hacer una evaluación precisa pues viene influida por muchos factores como el tamaño de la cohorte de jóvenes en edad de acceder a la universidad o la finalización de los cupos de la CFGS
- Tampoco existe información sobre los jóvenes que deciden no ir a la universidad
- La evidencia empírica disponible no permiten sostener que la nueva tarificación social tuviera un impacto sobre el acceso

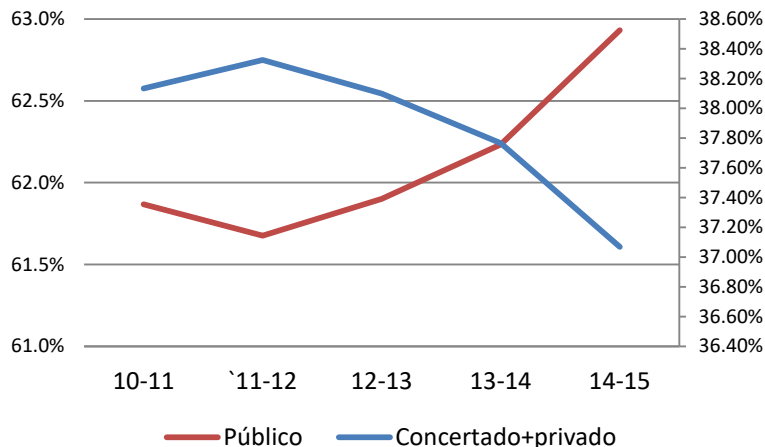
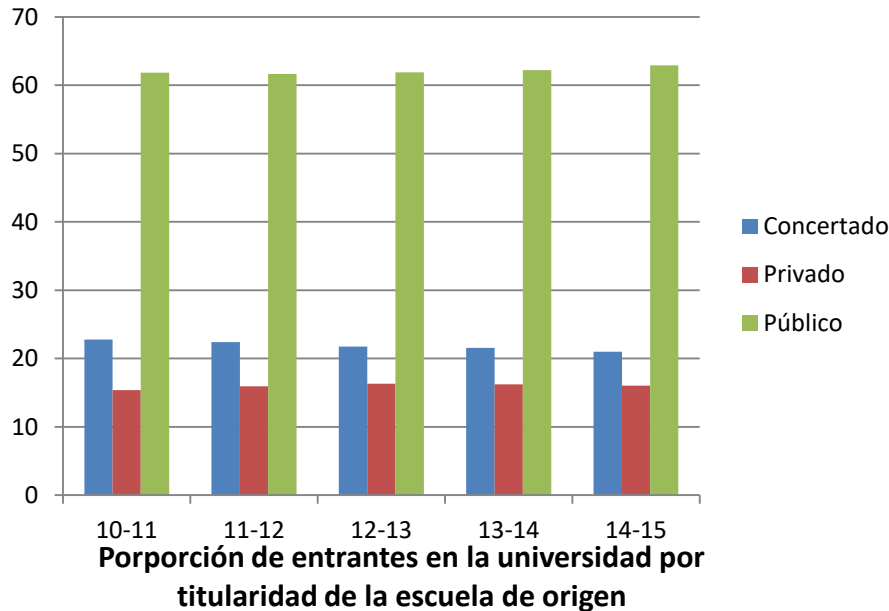
# Determinantes del acceso por CCAA



La variación del precio público de la matrícula no está correlacionada con la evolución de la matriculación de nuevos estudiantes y está muy correlacionada con la variación del número de jóvenes en edad habitual de ir a la universidad (18-24 años)

Una simple regresión de la variación de la matriculación sobre la variación de precio público y la variación del número de jóvenes entre 18 y 24 años muestra que el coeficiente del precio es 0 y el de los jóvenes es 0,96 y estadísticamente significativo: la tasa de variación de los jóvenes se traslada casi uno a uno a los matriculados

## Tarifación social y acceso por nivel socioeconómico



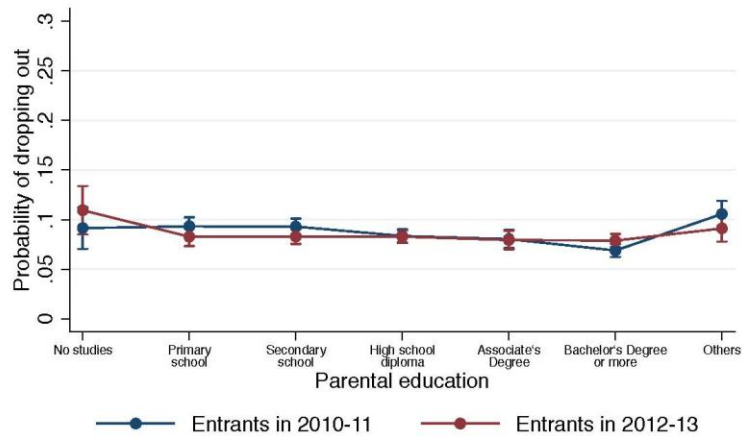
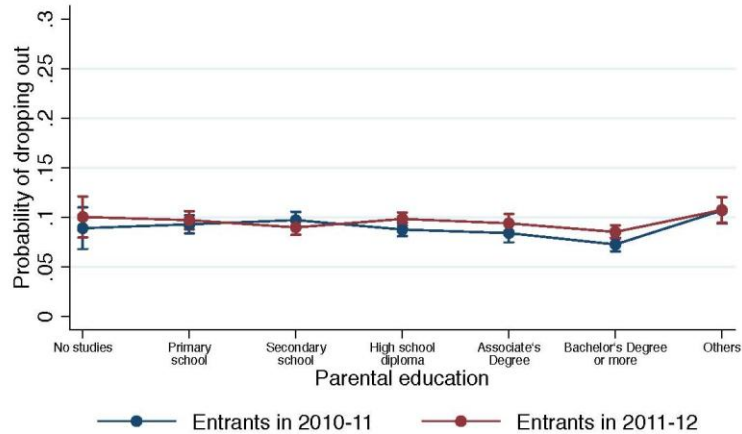
El efecto sobre de los precios públicos de la universidad sobre el acceso es una cuestión empírica:

- No parece que la tarificación social de los últimos años haya afectado al acceso por el tipo de colegio de donde provenían. De hecho se observa un aumento del origen público y una disminución de concertada

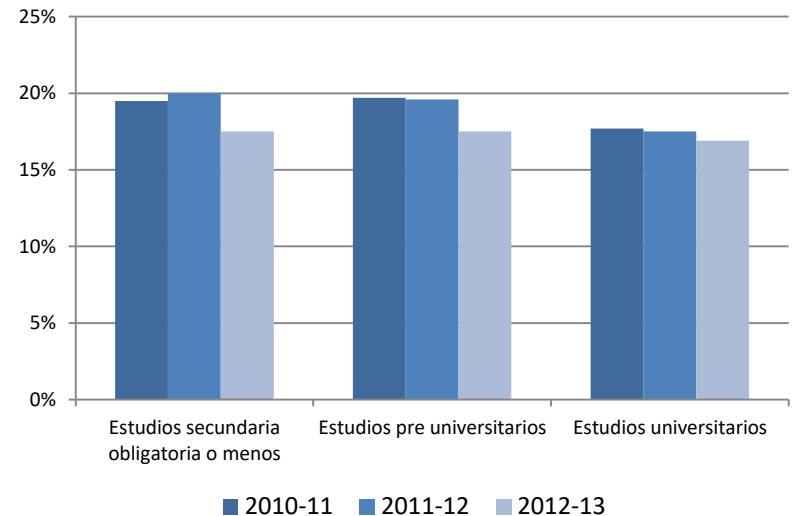
- Al contrario, parece que en el curso de la introducción de la nueva tarificación (2012-13) es cuando comienza a aumentar la proporción de alumnos que vienen de escuelas públicas



# Pero, ¿subir las tasas aumenta el abandono?



- La evidencia empírica para Catalunya indica que la tarificación social a partir de 2012-13 no tuvo efecto sobre el abandono
- El resultado es el mismo si se utiliza abandono sin reingreso y/o se controla por los factores determinantes (gráficos izquierda)



# ¿Cómo es posible que no tuviera efecto?

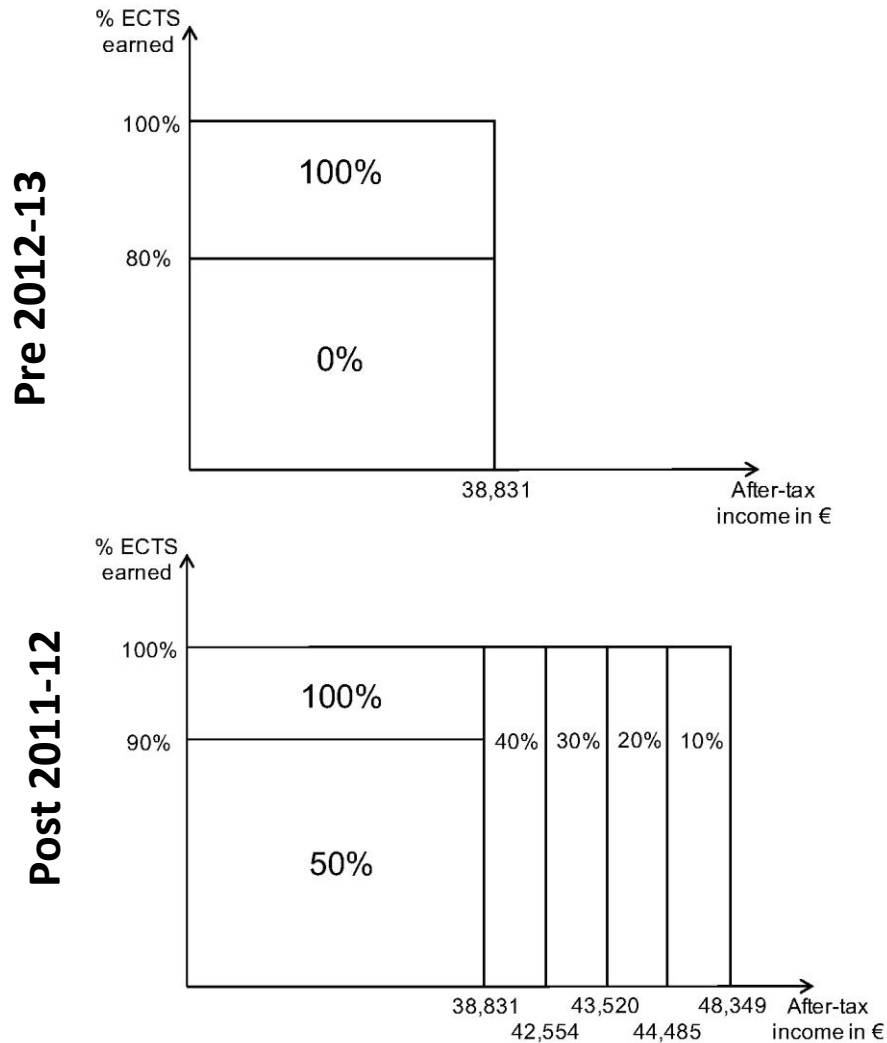
Dos explicaciones:

1. Solo las familias de los grupos socioeconómicos con mayor nivel de renta pagan la matrícula completa sin ningún tipo de exención
2. Las nuevas becas Equidad han sido capaces de revertir los efectos más nocivos del cambio en las condiciones de la concesión de las becas MECD

Notas:

- La rentabilidad social de la educación se reduce, aumentando la privada, a medida que aumenta el nivel de los estudios . La OCDE calcula que la rentabilidad privada de la educación universitaria en España frente a la rentabilidad pública es 4,2 veces superior respecto a los niveles de educación secundaria superior o post-secundaria no terciaria
- El ayuntamiento aplica tarifación social a las guarderías de Barcelona: mínimo 500 euros; máximo 3.940 euros

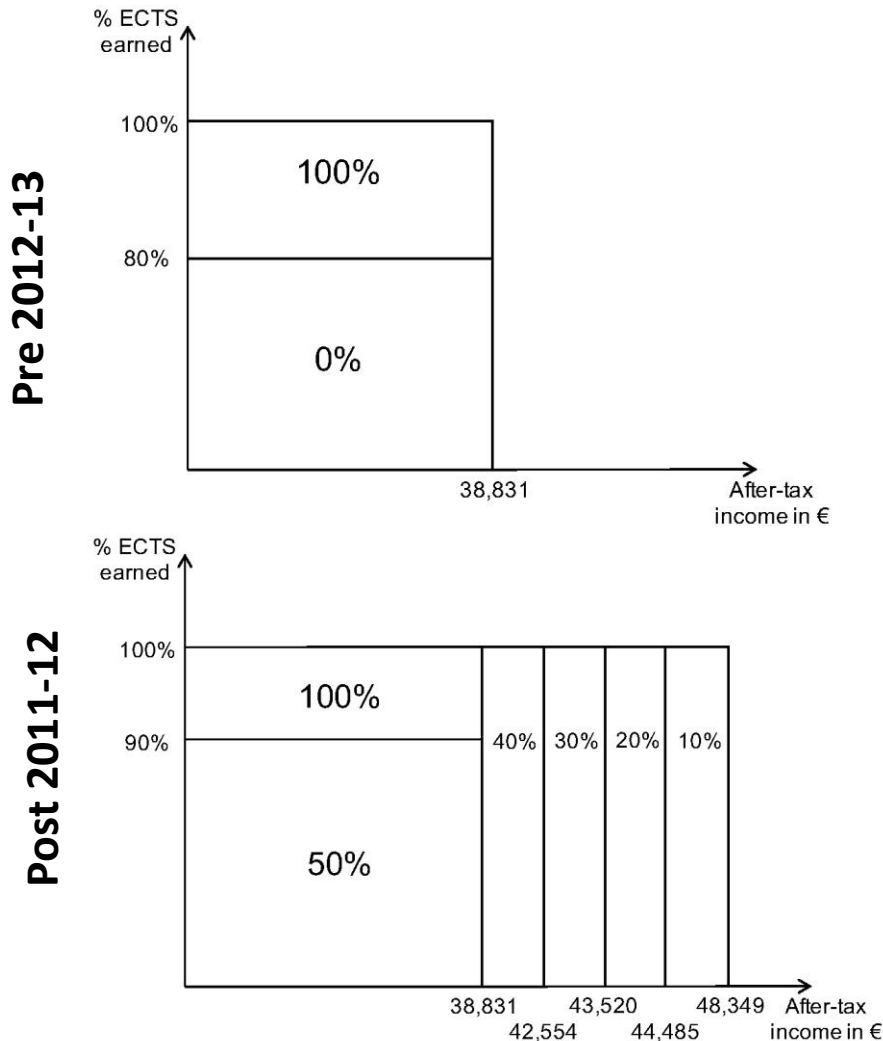
# Explicación 1: ¿Han subido tanto los precios?



# Explicación 1. ¿Han subido tanto los precios?

1. Las familias que pagan la matrícula completa pertenecen al grupo socioeconómico con mayor poder adquisitivo:
  - El gasto sufragado por las familias durante un año de ESO, ponderado por la proporción de entrantes en función de la titularidad del colegio, era de unos 50 millones en el curso 2011-12 mientras en un curso de la universidad el gasto total era de 45 millones
  - Si los estudiantes que cursaron la secundaria en un colegio privado aportaran lo mismo en la universidad que pagaron en secundaria la aportación de los estudiantes aumentaría un 56%

## Explicación 2: las becas Equitat son efectivas



Junto con el cambio de los precios públicos se produjo también un cambio en la oferta de becas que implicó:

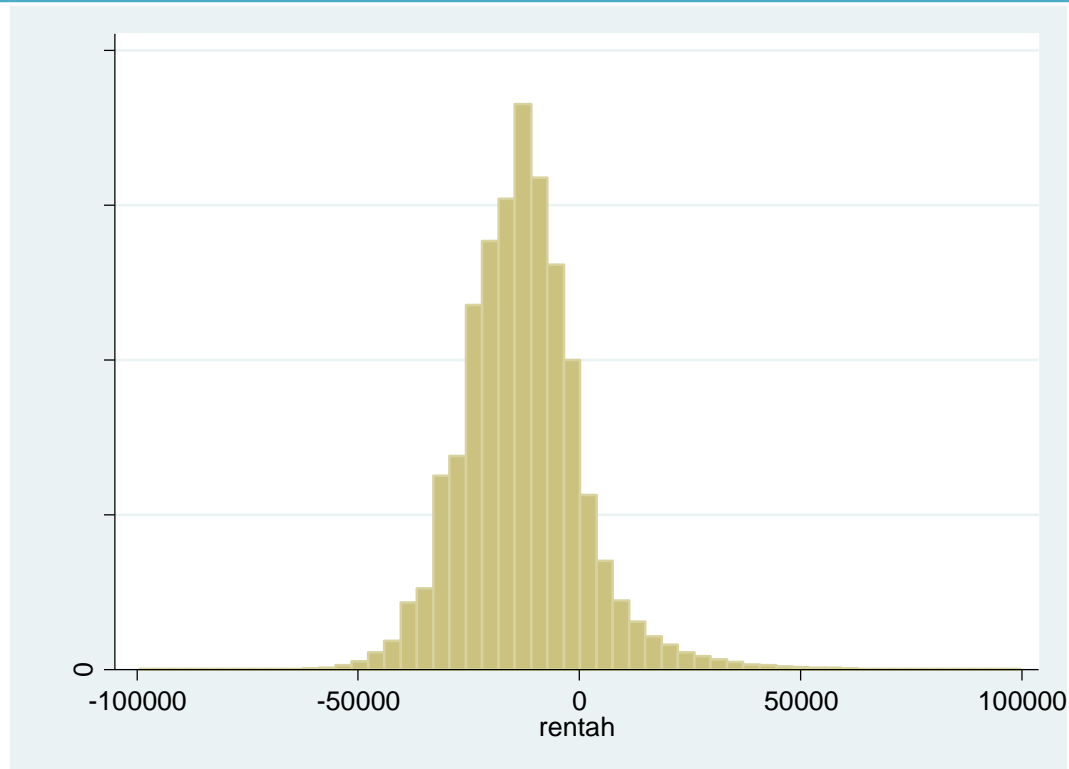
- la aparición de las Becas Equidad
- el efecto de la Equidad sobre el incremento de las solicitudes de la beca MEC
- la inclusión de requisitos académicos en las Becas MEC
- la reducción de las cuantías de las becas complementarias

¿Pueden estos cambios explicar ausencia de efecto negativo del nuevo sistema de tarificación social?

## Explicación 2: las becas Equitat son efectivas

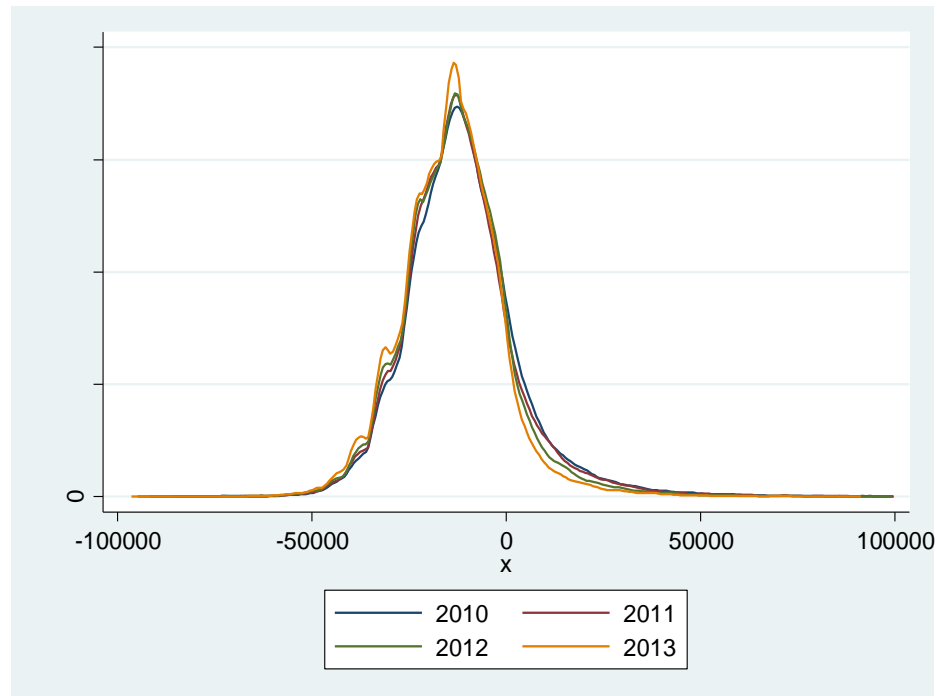
Un indicador sintético de la renta familiar: renta ajustada por el número de miembros y el límite permitido

```
replace rentah=(rentaBG-14112)*(miembrosBG==1)+(rentaBG-4089)*(miembrosBG==2)  
+(rentaBG-32697)*(miembrosBG==3)+(rentaBG-38831)*(miembrosBG==4)  
+(rentaBG-43402)*(miembrosBG==5)+(rentaBG-46853)*(miembrosBG==6)  
+(rentaBG-50267)*(miembrosBG==7)+(rentaBG-53665)*(miembrosBG==8)  
+(rentaBG-53665-3391*(miembrosBG-8))*(miembrosBG>8)
```

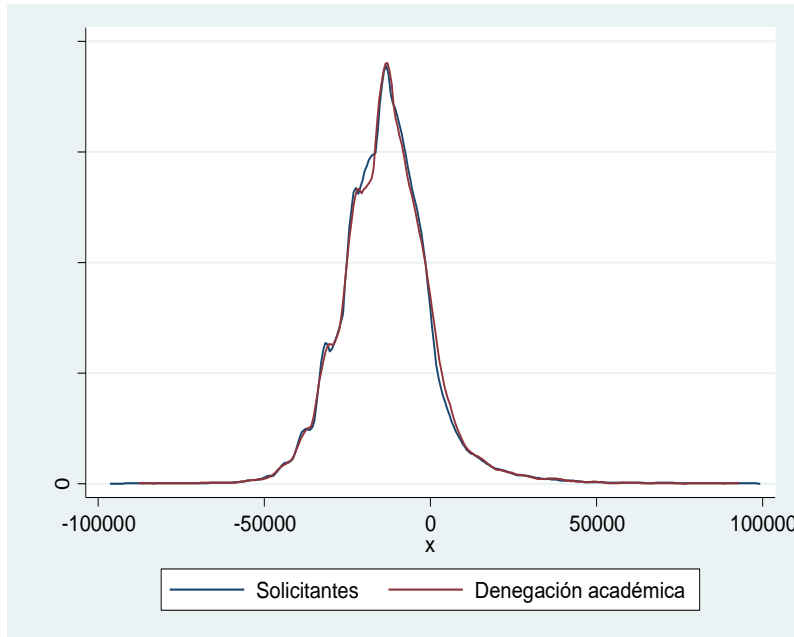


## Explicación 2: las becas Equitat son efectivas

¿Hay diferencias en la distribución de la renta de los alumnos antes y después de la entrada en vigor de los nuevos precios y las nuevas becas? Las distribuciones no son significativamente diferentes y, buscando los puntos de diferencia, muestran un incremento de las rentas más bajas (seguramente por la reducción general de salarios en los años de la crisis)



## Explicación 2: las becas Equitat son efectivas



- ¿Hay diferencias en la distribución de la renta de los solicitantes y las becas denegadas por motivos académicos? No
- Esto indica que los solicitantes a los que se denegó la beca MEC por motivos académicos tienen básicamente las mismas características, en términos de renta, que el conjunto de solicitantes

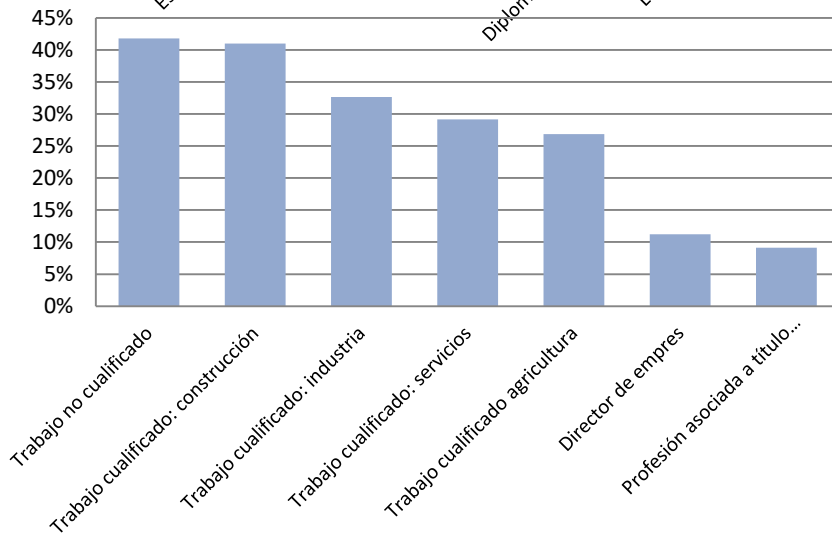
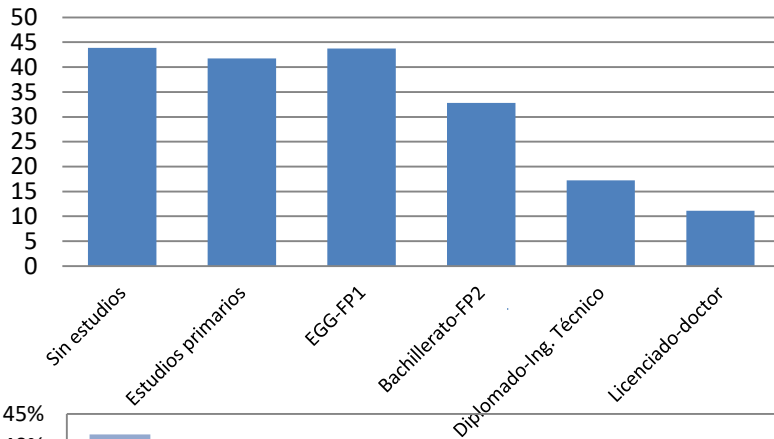


## Explicación 2. Las becas Equitat son efectivas

2. Las nuevas becas Equidad han sido capaces de revertir los efectos de las nuevas exigencias en las becas MECD
  - Se suele argumentar que la declaración del IRPF no es un buen reflejo de la renta familiar pero luego se utiliza para hablar de desigualdad y salarios medios. Además, si no es buen reflejo tampoco tiene mucho sentido pedir que se aumenten los tipos para los que más ganan pues tampoco podríamos estar seguros
  - Sin embargo utilizando otros indicadores del nivel socioeconómico de las familias parece claro que la renta y el patrimonio declarados es, en general, un buen reflejo del nivel de renta efectiva de las familias

## Explicación 2: las becas Equitat son efectivas

Porcentaje de becarios por estudios de los padres (MEC + Equidad)

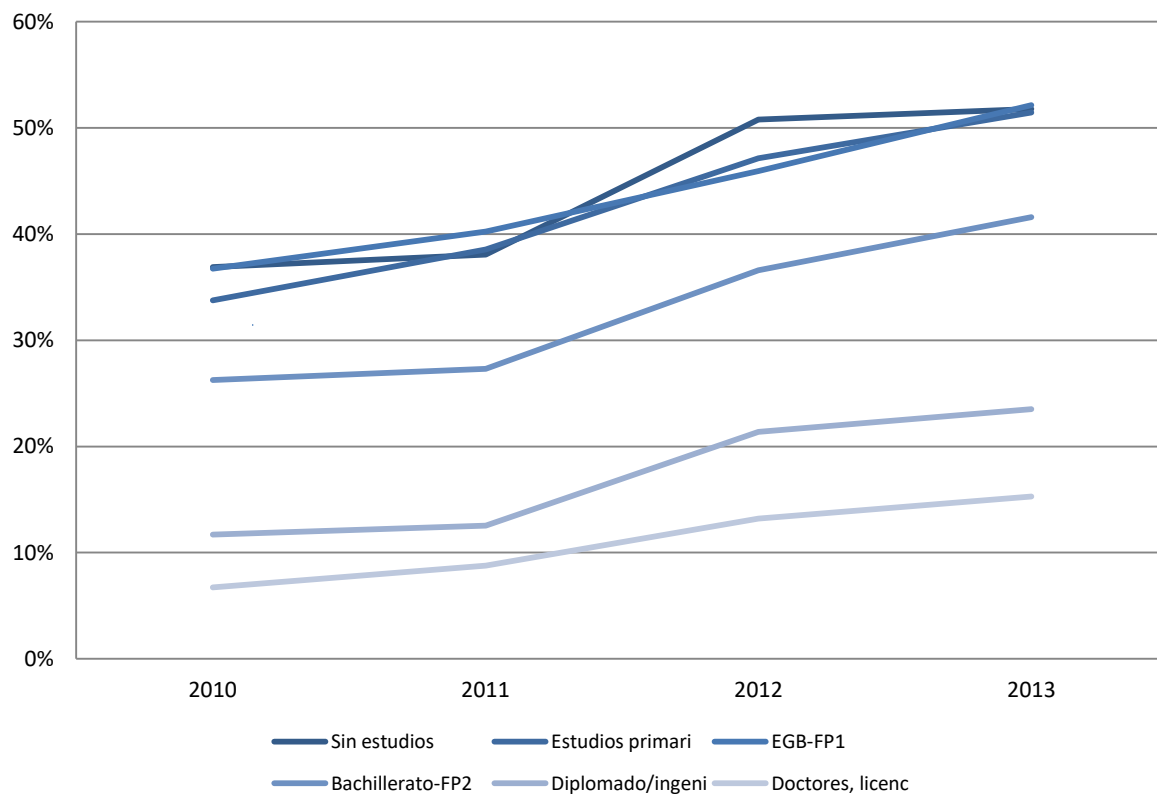


“Pero todo esto supone que la renta declarada es la real. Con el nivel de fraude que existe los “ricos” que defraudan se benefician de las becas en perjuicio de los “pobres””

- Tarifación redistributiva: hay una clara relación entre nivel de estudios familiar y la obtención de una beca.
- Los estudiantes en familias con bajo nivel educativo tienen entre un 50% y un 60% mayor probabilidad de tener exención de matrícula que la media

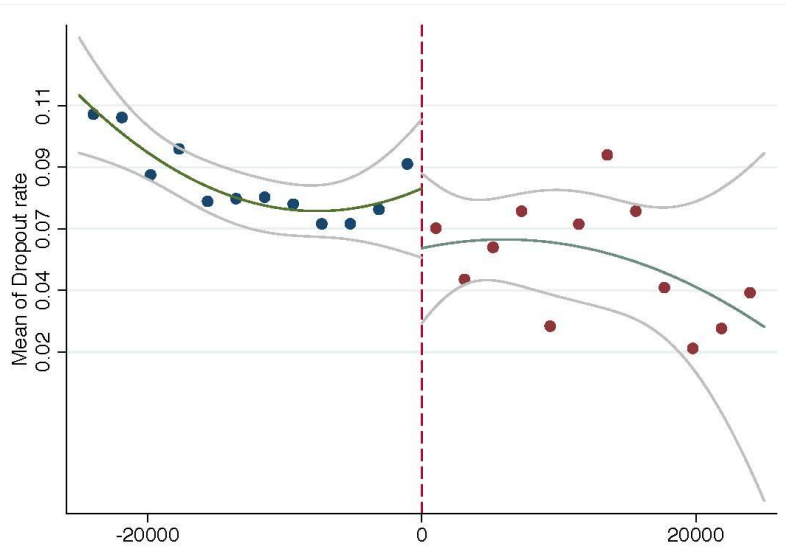
## Explicación 2: las becas Equitat son efectivas

Evolución de los becarios MECD: efectos colaterales positivos de la beca Equidad

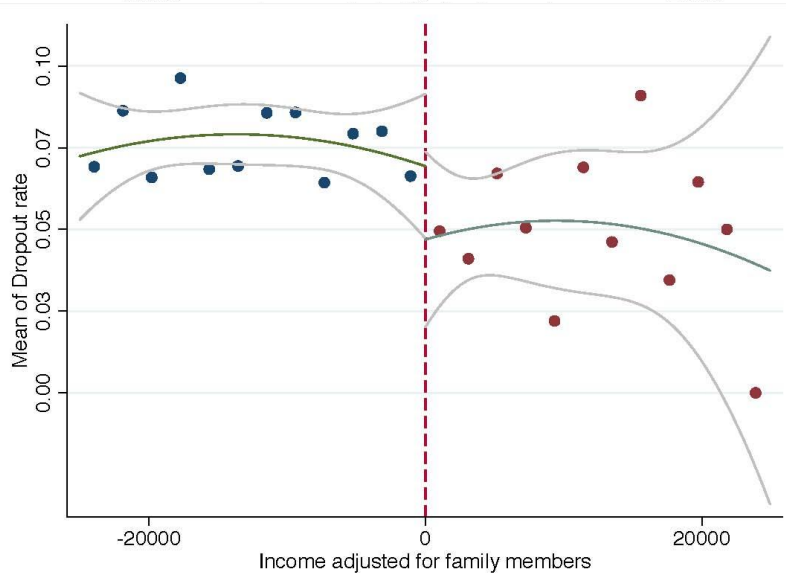


## Explicación 2: las becas son efectivas

Pre 2012-13



Post 2011-12



*Regression discontinuity design:*

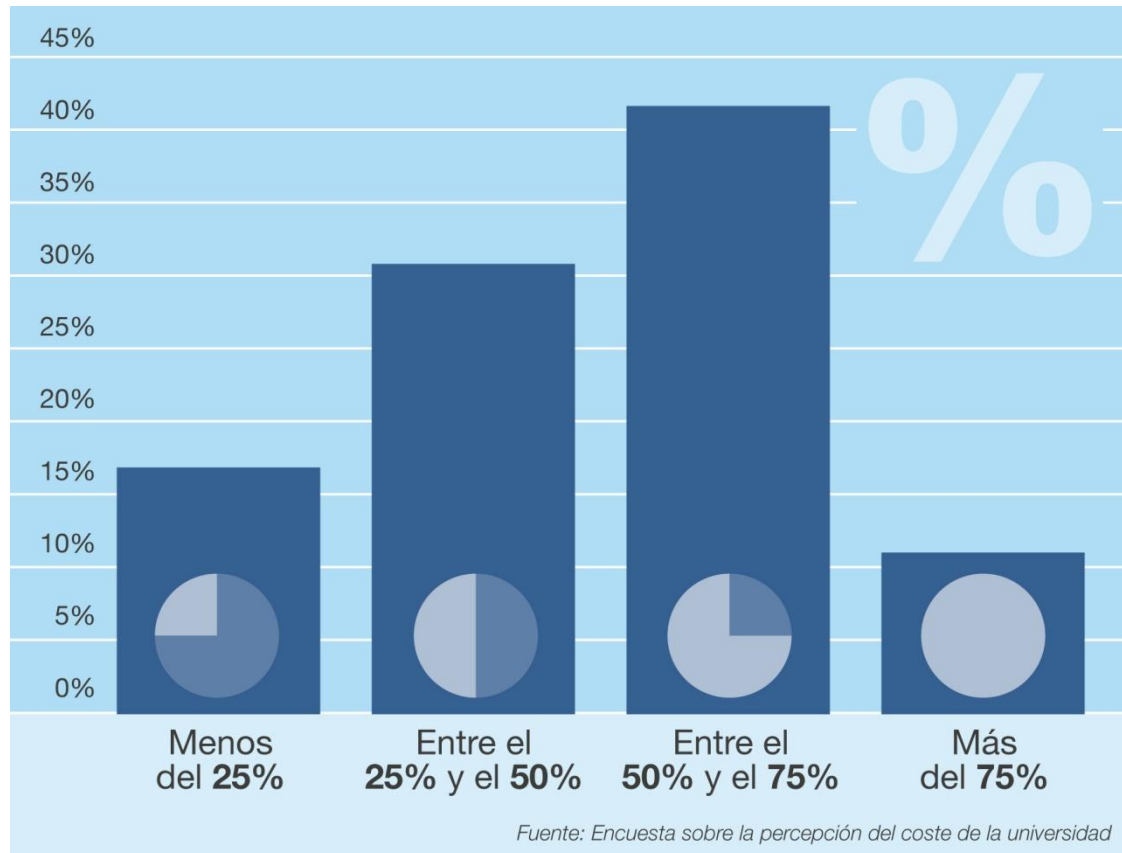
- El análisis no muestra ninguna diferencia significativa entre las tasas de abandono de los estudiantes becados y no becados en el entorno del punto de discontinuidad
- Los test de equilibrio de las características de los individuos antes y después del punto de discontinuidad no muestran ninguna diferencia significativa.



## Percepción y realidad

- Los estudiantes muestran un elevado nivel de satisfacción con los estudios universitarios. La media de la puntuación, entre 0 y 10, es de 7
- La media que los estudiantes dicen que han pagado por estos créditos es 1.593,4 euros
- Respecto a la percepción sobre el precio de la matrícula el 36,6% de los estudiantes creen que es muy alta mientras el 41,5% indican que es alta. Es interesante señalar que la satisfacción más baja se observa entre los que señalan que el precio es muy alto y entre los que señalan que el precio es muy bajo.
- Sin embargo solo un 21,9% de los encuestados indican acertadamente que el precio de la matrícula cubre menos del 25% del coste.

# Percepción y realidad





## Percepción y realidad

- El 70% de los estudiantes se muestran muy contrarios a que el precio de la matrícula universitaria sea igual para todos los estudiantes.
- El 80,9% de los estudiantes encuestados se muestran bastante o totalmente de acuerdo con que el precio de la matrícula debe ser diferente en función de la renta. Los estudiantes se muestran muy favorables a una tarificación social de la matrícula de la universidad en función de la renta
- El 81,2% de los encuestados creen que la exención completa de matrícula no debería producirse por encima de los 30.000 euros. Los estudiantes se muestran mucho más exigentes con el nivel de renta necesario para conseguir la exención de matrícula que la legislación actual.
- Por lo que respecta a los límites a partir de los cuales empezar a activar el precio máximo el 22,2% indican que a partir de los límites actuales pero un 25% propondría que el pago máximo fuera a partir de los 100.000 euros y un 13,7% a partir de los 125.000 euros de renta familiar

## A modo de conclusión

En conclusión el sistema de tarificación de los precios de la universidad en función de la renta y las becas Equitat, en funcionamiento en Catalunya a partir de 2012, han permitido:

- Revertir, al menos parcialmente, la insuficiencia financiera de las universidades y aumentar la progresividad del sistema tributario
- Evitar las ineficiencias y la pérdida de financiación que supondría tener que recibir más fondos para financiar a los estudiantes universitarios de familias con menos recursos a partir del procedimiento habitual basado en impuestos que se recaudan centralizadamente y se distribuyen con posterioridad a las CC.AA. que luego distribuyen a las universidades. En este caso es la propia universidad la que transfiere los fondos de los pagos privados de las familias con más recursos a las de las familias con menos recursos.
- Asimismo, siendo la propia universidad la encargada de realizar directamente esta labor de redistribución, queda garantizada la utilización de los fondos exclusivamente para financiar la enseñanza universitaria.



## A modo de conclusión

El sistema de tarificación de los precios de la universidad en función de la renta y las becas Equitat, en funcionamiento en Catalunya a partir de 2012 :

- No ha tenido efectos colaterales negativos sobre las tasas de abandono de los estudiantes universitarios y los indicios apuntan a que tampoco a tenido efectos negativos sobre el acceso
- Finalmente, este mecanismo permite a la Generalitat de Catalunya establecer unos criterios de asignación de becas diferentes de los establecidos por el gobierno central para las becas MECD. De esta forma permite hacer una política de becas propia



## A modo de conclusión

- Los estudiantes son muy favorables (80,9%) a la fijación de precios en función de la renta familiar y querrían una dispersión mayor en la horquilla de los pagos por matrícula. La gran mayoría de estudiantes (81,2%) se muestra partidaria de bajar los límites de renta para conseguir la exención completa de matrícula y, por tanto, aumentar el número de estudiantes que pagan alguna cantidad por la matrícula. Asimismo la mayoría también sería favorable a subir el nivel de renta a partir del cual se paga la matrícula completa.
- La tarifación social de la universidad no ha aumentado la tasa de abandono, ni total ni por nivel socioeconómico -> el “fontanero” que pensó los detalles de la tarifación social ante la bajada de la presión de la cañería (reducción de la recaudación impositiva y aumento de los requisitos académicos del Ministerio) era un tipo listo



**Universitat  
Pompeu Fabra**  
*Barcelona*