

La educación en España: una aproximación desde las cifras del gasto

Santiago Álvarez Cantalapiedra

Las posturas partidistas en el debate sobre la educación están llevando a la opinión pública a una gran confusión acerca del dinero público que nos gastamos en este capítulo. Un análisis comparado de los datos puede permitirnos poner un poco de luz al respecto. Si bien es verdad que la sociedad española ha desarrollado a lo largo de los tres últimas décadas un importante esfuerzo que ha permitido rozar al final del siglo la media de los países de la OCDE, no es menos verdad que ese impulso ha comenzado a dar síntomas de debilidad con el comienzo del nuevo siglo. Este gasto público acusa notables diferencias cuando entramos en detalles de niveles educativos y áreas geográficas.

Los tres ámbitos de la educación

En una sociedad como la española, la satisfacción de las necesidades educativas de las personas involucra básicamente tres esferas. En primer lugar, **la esfera familiar**, que proporciona bienes y servicios educativos con exclusivo valor de uso, esto es, carentes de valor de cambio al no tratarse de mercancías que pasan por el mercado, entre los que destacan los procesos de socialización en valores y actitudes y las actividades relacionales de tipo afectivo tan relevantes para el crecimiento y la maduración personal de los individuos. En segundo término, **la esfera del mercado**, que a partir del trabajo mercantil propor-

ciona prestaciones educativas bajo la forma de la mercancía, a las que acceden las personas mediante los gastos de consumo personal. Finalmente, **la esfera pública**, que interviene a través del suministro directo de servicios educativos, la financiación de bienes públicos y la transferencia de renta que permite el acceso de las personas a las prestaciones del ámbito anterior.

Estas tres esferas no constituyen compartimentos estancos. Aunque diferentes, mantienen fuertes relaciones de interdependencia, no exentas de tensiones y contradicciones. Su consideración conjunta determina un *régimen de educación*, esto es, la forma interdependiente en que un conjunto de medidas públicas y privadas permite la producción y distribución de la totalidad de los servicios educativos de una sociedad¹.

Las imbricaciones entre los distintos ámbitos son muy intensas y se suelen mostrar en múltiples direcciones. Los cambios en la esfera productiva y, en particular, del mercado de trabajo, afectan, por

ejemplo, a la organización de los tiempos dedicados a las actividades educativas en el ámbito doméstico. A su vez, la esfera doméstica condiciona la participación de los distintos miembros en el proceso educativo, estando la demanda de servicios educativos de las familias fuertemente influida por las características culturales del modelo de convivencia familiar.

De igual forma nos podríamos referir a las fuertes relaciones de complementariedad y sustitución existentes entre el espacio público y el familiar. El despliegue de una amplia política de servicios sociales descarga de tareas educativas al hogar o ayuda a su mejor realización. A la inversa, las redes familiares pueden amortiguar, en algunos casos, las deficiencias de los sistemas de educación reglada.

Por otro lado, entre el Estado y el mercado se producen evidentes sustituciones: un mismo servicio educativo puede ser provisto como un bien privado por una empresa mercantil con el único afán de obtener unos beneficios o puede ser suministrado como un bien social por parte de la esfera pública como reconocimiento de un derecho de ciudadanía. En otros casos, la separación entre

¹ Adaptamos a nuestro interés la noción de *regímenes de bienestar* formulada por G. Esping-Andersen (*Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Ariel, Barcelona, 2000).

Estado y mercado no será tan drástica, complementándose mutuamente con sus intervenciones: así, por ejemplo, una política de conciertos y subvenciones² convierte a los centros privados en entidades de intermediación en la provisión de una enseñanza que,

el esfuerzo que ha desarrollado la sociedad española en el ámbito de la educación durante las últimas décadas ha sido verdaderamente importante

en muchos de sus tramos, adquiere el carácter de universal y obligatoria. De esta manera la implicación de los poderes públicos, mercados y familias en la producción y distribución de la educación y el bienestar se desarrolla sobre la base de la articulación de diferentes ejes: mercantilización-desmercantilización; familirismo-desfamiliarización; estatalización-desestatalización. La distinta importancia relativa que se conceda

² La educación de financiación estatal se ofrece tanto en centros de propiedad pública como en centros privados concertados o subvencionados. Al sistema de conciertos se podrán acoger los centros privados que ofertan una enseñanza en los niveles obligatorios. En los niveles no obligatorios, la transferencia económica del Estado recibe el nombre de subvención.

a cada uno de ellos en la configuración de un régimen de educación determinará cuestiones tan diferentes como la accesibilidad a los bienes y servicios educativos o los logros escolares.

En el sistema educativo español, el ámbito principal -en cuanto a la influencia y esfuerzo en el gasto- es el estatal. Los centros de enseñanza se financian en su mayor parte con fondos del Estado y, según los datos ministeriales, el gasto público en educación en el año 2001 era 3,6 veces mayor que el realizado por las familias (véase el cuadro 2)³. Si centramos la atención en los matriculados en enseñanza no universitaria, se comprueba que en el presente curso 2001/02 estudian en centros pú-

³ La financiación pública de la enseñanza compromete en nuestro país a diferentes niveles territoriales de las Administraciones Públicas, a saber: a la Administración Central del Estado, principalmente a través del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte; a las Comunidades Autónomas (CC.AA.), mediante las correspondientes Consejerías y Departamentos de Educación; y finalmente, aunque en menor grado, a los Ayuntamientos de los municipios. La tendencia ha sido que a medida que se han ido transfiriendo las competencias a las CC.AA., éstas han ido asumiendo la mayor participación en la financiación. Ahora bien, la descentralización educativa en los niveles regionales se ha encontrado con el riesgo de neocentralización en las CC.AA., dado que no se ha profundizado en la aproximación de los servicios a los ciudadanos mediante un

blicos el 67,7% del total de los alumnos, frente al 32,3% que corresponde a los centros privados y concertados.

El gasto total en educación de la sociedad española: un esfuerzo importante...

El esfuerzo que ha desarrollado la sociedad española en el ámbito de la educación durante las últimas décadas ha sido verdaderamente importante. Si nos fijamos en la variable del gasto total (público y privado) en educación, en 1964 apenas representaba el 2,2% del PIB; poco después, en 1970, alcanzó el 2,9%, y transcurridos

diez años ascendió al 3,8%. Hasta la década de los noventa no se llega a valores cercanos a la media de los países de la OCDE: desde 1992 hasta 1999 el gasto total en educación se ha situado en torno al 5,8% del PIB.

En consecuencia, el resultado de este esfuerzo ha permitido situarnos a una décima de la media del gasto de los países de la OCDE (véase cuadro 1, año de referencia 1994), con un porcentaje cercano al de Alemania aunque muy alejado aún del de los países del Norte de Europa (Dinamarca y países escandinavos).

Distinguiendo los tramos educati-

Cuadro 1

**Gasto total en Educación en % sobre el PIB.
Países seleccionados de la OCDE, 1994**

Dinamarca	8,4	Austria	5,6
Suecia	7,8	Portugal	5,5
Francia	6,4	Italia	4,8
Alemania	6,0	Grecia	2,4
Irlanda	6,0	Estados Unidos	6,6
<i>España</i>	<i>5,8</i>	<i>Media OCDE</i>	<i>5,9</i>

Fuente: OCDE, 1997.

incremento del protagonismo de los municipios. En la actualidad, las principales responsabilidades de los Ayuntamientos consisten en el mantenimiento y limpieza de los establecimientos en los que se imparte la enseñanza obligatoria. Contrasta esta situación

de nuestro país con la del mayor protagonismo que tienen en la gestión del gasto educativo los municipios de otros países europeos con menor grado de descentralización territorial del poder político.

vos, el crecimiento del gasto en nuestro país ha permitido que alcancemos unos niveles similares a la media de la OCDE en gasto por estudiante como proporción de la renta per cápita en la educación *infantil*, *primaria* y *secundaria*. Tan sólo en la enseñanza *universitaria* el porcentaje de gasto por alumno en relación con el grado de desarrollo económico del país se aleja considerablemente del esfuerzo medio que realizan el resto de los países más ricos. Así, en 1994 en España se gastaba por alumno, directa-

mente o vía impuestos, el 18% de la renta per cápita en educación *infantil*, el 19% en *primaria*, el 24% en *secundaria* y sólo el 30% en la *universitaria*, cuando las medias de la OCDE se situaban, para cada tipo de enseñanza, en el 18, 20, 26 y 49% respectivamente. El correspondiente informe de la OCDE del año 2001, muestra que en la educación *secundaria* el gasto por estudiante respecto de la renta per cápita ha superado la media de la Unión Europea (27% en el caso español frente al 26% de la UE).

Cuadro 2

El gasto en educación (miles de millones) y su relación con el PIB

Años	Gasto total (1)			Gasto público (2)			Gasto de las familias (3)		
	Ptas	€	% PIB (4)	Ptas	€	% PIB (4)	Ptas	€	% PIB (4)
1992	3.590,2	21,6	5,8	2.946,6	17,7	4,8	700,5	4,2	1,1
1993	3.842,4	23,1	6,0	3.129,8	18,8	4,9	787,7	4,7	1,2
1994	4.002,4	24,1	5,9	3.210,0	19,3	4,8	866,6	5,2	1,3
1995	4.295,9	25,8	5,9	3.429,0	20,6	4,7	947,9	5,7	1,3
1996	4.552,9	27,4	5,9	3.647,9	21,9	4,7	1.004,5	6,0	1,3
1997	4.781,6	28,7	5,8	3.791,2	22,8	4,6	1.071,2	6,4	1,3
1998	5.033,7	30,3	5,7	3.993,0	24,0	4,6	1.130,1	6,8	1,3
1999	5.398,4	32,4	5,8	4.272,4 (5)	25,7	4,6	1.210,3	7,3	1,3
2000	5.734,1	34,5	5,7	4.556,0 (6)	27,4	4,5	1.270,9	7,6	1,3
2001	6.086,5	36,6	5,6	4.847,1 (6)	29,1	4,5	1.334,4	8,0	1,2

(1) Gasto total consolidado (eliminadas las transferencias entre el Sector Público y las familias).

(2) Se refiere al gasto en educación (Presupuestos Liquidados) del conjunto de las Administraciones Públicas, incluyendo Universidades. Contiene una estimación de las cotizaciones sociales imputadas a educación. Las cifras de 1997 a 1999 incorporan las últimas actualizaciones de la Estadística del Gasto Público en Educación.

(3) Fuente I.N.E. hasta el año 1999. Cifras estimadas para los años 2000 y 2001.

(4) PIB base 1995 y metodología Sistema Europeo de Cuentas 1995.

(5) Cifra provisional.

(6) Cifra estimada sobre la base de Presupuestos Iniciales.

Fuente: MEC, www.mec.es

... pero que amenaza con debilitarse

El fuerte impulso que recibió la educación en nuestro país a partir del inicio de la década de los ochenta, y que se mantuvo con tenacidad durante la mayor parte del decenio siguiente, ha empezado a mostrar signos de debilidad en los primeros años del presente siglo. Se puede constatar de la observación del cuadro 2, que la participación del gasto total en el PIB ha empezado a disminuir al final de la década de los noventa, llegando a representar el esfuerzo de gasto para el año 2001 cuatro décimas menos de lo que suponía en el año 1993. Esta disminución, en términos relativos al PIB, del gasto total, se explica en su totalidad por el aflojamiento del gasto público, ya que el gasto privado de las familias en educación creció porcentualmente en los primeros años de los noventa y se ha mantenido prácticamente invariable en los años que restan hasta el momento actual.

En lo que respecta a la participación sobre el PIB del gasto público en educación *no universitaria*, su evolución ha seguido los mismos derroteros: desde los años finales del siglo se detecta una tendencia a su disminución porcentual.

Los mismos datos variadas interpretaciones

Como suele ser normal, la interpretación de todos estos datos está dando lugar a réplicas y contrarréplicas en el debate público sobre la educación. Todas las lecturas contienen una parte de verdad, pero por separado sólo muestran una visión parcial.

Así, el **gobierno del Partido Popular** advierte que aunque en términos porcentuales el gasto público en educación ha disminuido en los últimos años, en términos absolutos no ha dejado de crecer al ser la sociedad española cada vez más rica. Además, al disminuir la

Cuadro 3
Evolución del Gasto Público en Educación *no universitaria*
(mill. de pesetas)

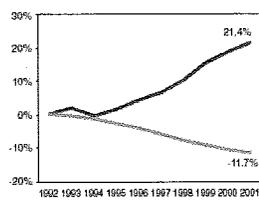
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 (p)
Total	2.106.268	2.198.380	2.258.945	2.396.452	2.520.447	2.606.230	2.732.105	2.960.663
% PIB	3,4	3,5	3,3	3,3	3,3	3,2	3,1	3,2

Fuente: MEC, www.mec.es

cifra de matriculados en enseñanzas de régimen general, se ha incrementado de forma continuada el gasto por alumno; en comentario del propio ministerio: «El gasto

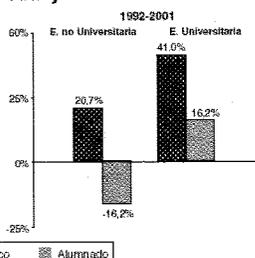
rrientes como en pesetas constantes, a pesar de la disminución del alumnado: en los últimos diez años, mientras el alumnado de enseñanzas de régimen general ha disminuido el 11,7%, el total del gasto público destinado a la educación se ha incrementado en un 21,4%, en términos reales». Estas circunstancias son las que refleja precisamente el siguiente gráfico:

Evolución del gasto público en educación (1) y del alumnado



(1) Gasto Público total a precios constantes.

Variación del gasto (2) y del alumnado en E. no Universitaria y en E. Universitaria



(2) Gasto de las Administraciones Educativas a precios constantes

público en educación sigue aumentando tanto en términos co-

mismos datos, otro lado interesante de la misma cuestión, a

El Consejo Escolar del Estado y el sindicato CC OO, sin embargo, resaltan, a partir de los

Cuadro 4
Cantidades no gastadas (1) (datos en miles de millones)

	Euros	Pesetas constantes (2)
1993	0	0,0
1994	0,9	150,7
1995	1,1	195,1
1996	1,1	184,8
1997	1,7	285,4
1998	2,1	355,7
1999 (3)	2,2	376,6
2000 (4)	2,6	440,6
2001 (4)	2,8	479,6
Total:	14,5	2468,5

(1) Cantidades que se deberían haber gastado si se hubiera mantenido el mismo % sobre el PIB que en 1993.

(2) Referidas a pesetas de diciembre del 2001.

(3) Cifra provisional.

(4) Cifra estimada sobre la base de Presupuestos Iniciales.

saber, el dinero que se ha dejado de gastar en educación por no haberse mantenido el esfuerzo público del año 1993. En efecto, la diferencia entre el gasto público en educación que hubiera correspondido hacer de haberse sostenido un porcentaje sobre el PIB del 4,9 y el gasto que efectivamente se ha realizado en cada uno de los años posteriores ha ascendido a un

*el esfuerzo en educación
que ha llevado a cabo la
sociedad española durante
las últimas tres décadas ha
tenido sus recompensas*

total de más de catorce mil millones de euros (un valor próximo en pesetas a los dos billones y medio).

Aunque no todos los problemas de la educación en España tienen que ver con la falta de recursos económicos, la cifra de lo que se podía haber comprometido en el caso de haber continuado con el esfuerzo realizado a principios de los noventa es un dato que no abandona la memoria cuando, como veremos a continuación, se constatan las desigualdades en los logros y gastos educativos entre las Comunidades Autónomas, o cuando se tiene en cuenta la es-

casa inversión adicional que se ha realizado para implantar la reforma de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato.

Una geografía educativa ciertamente dispar

Si centramos la atención del análisis en las variables de **logros escolares**, lo primero que conviene resaltar es que el esfuerzo en educación que ha llevado a cabo la sociedad española durante las últimas tres décadas ha tenido sus recompensas. En España se ha conseguido mejorar el nivel medio educativo de la población; lo manifiesta, de alguna manera, el incremento de años pasados en la escuela y, también, el aumento del porcentaje de población que logra conseguir una titulación académica. En 1970, aproximadamente un 10% de la población mayor de 16 años consiguió finalizar estudios medios y superiores; en 1992, este porcentaje se elevó hasta un considerable 42%.

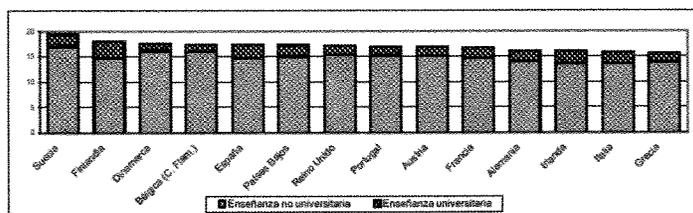
Este logro conseguido en las tres últimas décadas, puede contemplarse desde otra perspectiva: si comparamos los porcentajes de población con estudios de bachillerato superior por grupos de edad, el número de los españoles sin estudios secundarios des-

La educación en España...

ciende de manera muy significativa a medida que pasamos de los grupos de edad de los más mayores a los de los más jóvenes (para el año 1995, sin estudios de secundaria, el 87% de los españoles con

años, España se sitúa por encima de la media de la OCDE y a un nivel equivalente al de Francia y superior al de Alemania. En consecuencia, el sistema educativo ha promovido, a través de su legisla-

Esperanza de vida escolar a los 5 años en los países de la UE



edades comprendidas entre los 50 y 59 años, pero, en cambio, el 44% entre quienes contaban de 20 a 29 años⁴).

En lo que respecta al **número de años de escolarización** que se espera que curse un niño de cinco

⁴ Este logro es aún más significativo en el caso de las mujeres (sólo el 9% de las que tenían en 1996 entre 55 y 59 años había concluido estudios de enseñanza secundaria superior; en la generación de sus hijas casi lo había logrado el 60%). Con todo, y pese al importante esfuerzo educativo concentrado en un período de tiempo relativamente corto, la comparación con Europa sitúa la proporción de jóvenes veinteañeros españoles con estudios de bachillerato completados entre las más bajas de nuestro entorno; véase: V.Pérez-Díaz, Elisa Chuliá y B.Álvarez-Miranda, *Familia y sistema de bienestar* (cap. 5: «Familia y educación»), Fundación Argentaria/Visor; Madrid, 1998.

ción, que los ciudadanos españoles pasen más años de su vida en instituciones de enseñanza formal.

Sin embargo, esta trayectoria positiva para el conjunto del país encubre diferencias en los logros educativos conseguidos entre las diferentes Comunidades Autónomas. El cuadro 5 muestra estas disparidades en relación con variables como la tasa de escolarización, la esperanza de vida escolar a los seis años, la tasa bruta de graduados y el porcentaje de la población activa que ha concluido estudios post-obligatorios.

La **desigualdad regional** no permite hablar en el ámbito educativo de una realidad homogénea.

Cuadro 5

Indicadores de logros educativos en la enseñanza de régimen general no universitaria. Curso 1998-99

CC.AA.	Tasas netas de escolarización		Esperanza de escolarización	Tasa bruta de graduados		% pob. activa con estudios post-obligat.
	3 años	17 años		C.O.U. Bachiller	Aux. Técnico	
Total	75,4	77,7	12,8	44,6	13,2	35,0
Andalucía	45,0	72,5	12,4	40,8	12,6	29,2
Aragón	88,9	85,4	13,0	50,2	14,5	36,0
Asturias	80,1	90,4	13,4	58,6	12,1	34,3
Baleares	82,7	69,2	12,5	37,0	10,0	31,4
Canarias	79,8	80,0	13,4	36,4	11,7	31,2
Cantabria	79,9	84,1	13,3	47,0	15,5	36,2
Castilla y León	88,1	87,3	13,2	51,2	12,8	36,5
Castilla-La Mancha	83,1	70,1	12,4	38,9	7,9	25,0
Cataluña	95,7	72,8	12,6	40,5	14,9	37,4
Com. Valenciana	71,9	72,0	12,5	40,0	17,0	31,5
Extremadura	78,7	69,2	12,5	38,4	8,9	25,1
Galicia	76,2	78,7	13,2	40,7	17,8	30,2
Madrid (Cdad.)	82,7	87,5	13,1	55,7	10,6	46,8
Murcia (Región de)	76,2	71,1	12,6	39,1	14,0	32,3
Navarra	100,0	84,7	12,8	46,4	6,7	40,8
País Vasco	96,9	93,1	13,4	64,7	14,3	44,7
Rioja (La)	93,7	80,1	13,0	46,3	15,7	33,6
Ceuta	58,7	59,5	12,2	30,5	9,3	39,3
Melilla	56,9	63,0	12,4	29,4	6,0	x

Fuente: MEC, www.mec.es

Las diferencias, por ejemplo, entre el País Vasco y Andalucía en Educación Infantil y en Educación Secundaria Postobligatoria son verdaderamente importantes. Así, las tasas netas de escolarización a los tres y a los 17 años muestran unas brechas entre ambas comuni-

dades de 21,5 y 20,6 puntos respectivamente.

En este sentido, señala la Fundación Encuentro⁵ que, aunque se

⁵ Informe España 2002, CECS, 9; Fundación Encuentro, Madrid.

hayan producido variaciones importantes en los últimos quince años, «no deja de ser preocupante que, *grosso modo*, se siga reproduciendo en educación un mapa en el que una línea imaginaria, que va desde Extremadura hasta la Comunidad Valenciana, separa el territorio nacional en dos mitades, norte y sur respectivamente» (p. 174).

Igualmente, el indicador del gasto en enseñanza pública por alumno muestra notables diferencias territoriales, tanto en fechas anteriores a la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas como en el momento actual⁶. Así,

⁶ En los primeros años de la década de los ochenta se realizaron los traspasos educativos a las nacionalidades históricas (Galicia, Cataluña y País Vasco), que por responder a lo que se ha llamado el "hecho diferencial" disponen, además de las competencias propias del régimen común, competencias exclusivas en aspectos como la lengua o el concierto económico. También se sumaron inicialmente a la transferencia educativa aquellas otras Autonomías que accedieron por la vía rápida (Andalucía, Navarra, Canarias y Comunidad Valenciana). Para el resto —esto es, las diez comunidades que siguieron el artículo 145 de la constitución— se previó que los traspasos se efectuarían una vez que se hubiera generalizado la implantación de la Educación Secundaria Obligatoria (curso académico 1996/97). Sin embargo, en esa fecha sólo Baleares firmó el acuerdo de traspasos, posponiéndolo las restantes por falta de acuerdo respecto a los fondos que se deberían transferir para la financiación. El desacuerdo radicó en que el cálculo de los fon-

en el año 1992, el gasto por alumno en la enseñanza pública era superior a 250.000 pesetas en el País Vasco y Navarra, mientras que en Cataluña, Galicia, la Comunidad Valenciana, Murcia y Andalucía no se superaban las 200.000 pesetas⁷. Estas discrepancias en el gasto no se han atenuado con el transcurrir de los años en la mayor parte de los casos, pues, como se puede deducir de la tabla 6, en 1998 la diferencia del gasto por alumno era de más de 200.000 pesetas entre Navarra o País Vasco y Andalucía.

La explicación de estas diferencias territoriales, tanto en los logros como en el gasto público en educación, precisa de la consideración de múltiples factores de diversa índole. En efecto, subyaciendo a las disparidades en el mapa educativo se encuentra una combinación de elementos socioeconómicos, demográficos, históricos y políticos. España es una rea-

dos se realizaba atendiendo a los gastos de funcionamiento —es decir, al coste efectivo de los servicios traspasados— sin considerar, como muchas comunidades autónomas pretendían, el llamado "déficit histórico", esto es, la desigualdad en el punto de partida de la asunción de las competencias y el secular atraso educativo de alguna de ellas.
⁷ E.Uriel (Coord), *Las cuentas de la educación en España y sus comunidades autónomas: 1980-1992*, Fundación Argentaria, Madrid, 1997.

Tabla 6
Gasto público por alumno en distintas CC. AA.
en enseñanza no universitaria (1)

	<i>Gasto total (millones ptas)</i>			<i>Gasto por alumno (pesetas)</i>		
	1992	1998	% variac.	1992 (2)	1998 (3)	% de variac.
MECD (4)	902.730,4	1.108.394,1	22,8	256.503	365.405	37,6
Andalucía	360.642,9	448.348,6	24,3	204.595	278.728	36,2
Canarias	102.563,8	146.075,0	42,4	257.499	390.733	51,7
Cataluña	250.942,5	351.744,4	40,2	199.278	294.791	47,9
C. Valenciana	167.556,5	234.724,2	40,1	187.466	297.020	58,4
Galicia	133.407,3	187.780,1	40,8	230.258	384.076	66,8
Navarra	32.023,4	45.240,5	41,0	287.882	491.561	70,8
País Vasco	124.857,7	178.351,8	42,8	263.472	479.420	82,0
Total	2.074.724,4	2.700.558,7	30,2	233.675	339.609	45,3

(1) Se considera toda la educación salvo la superior no universitaria y la universitaria y no se incluye el gasto en becas y ayudas al estudio. (2) Faltan los datos de alumnado en educación de adultos en Cataluña. (3) Faltan los datos de alumnado en educación de adultos en Canarias. (4) Comprende los gastos realizados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, las Comunidades Autónomas sin todas las competencias educativas asumidas y por otras Administraciones; está incluida también Baleares, a pesar de tener ya las competencias transferidas, para que los datos sean homogéneos. Fuente: *Informe España 2002*, CECS. Fundación Encuentro.

alidad heterogénea en lo que se refiere a la estructura económica, productiva (no todas las regiones son igual de dinámicas y participan del mismo modo en los principales flujos económicos) y demográfica (la España del Sur tiene unas tasas de fecundidad mayores y una población menos envejecida).

Por otro lado, los desequilibrios regionales tienen un marcado carácter histórico, determinando la desigualdad en el punto de par-

tida en que se iniciaron los traspasos. Factores a los que hay que añadir otros de carácter político relativos a la distinta capacidad recaudatoria de las comunidades (patente en el caso de las históricas o de las que gozan de un régimen foral) y a la distinta actitud de éstas ante los traspasos de competencias. A lo que se suma, en la actualidad, un problema de indefinición institucional de las administraciones concernidas con la enseñanza. Así, por ejemplo, es preciso reajustar el papel del

Ministerio de Educación una vez efectuadas las transferencias y hacer hincapié en asuntos tales como la coordinación entre los agentes de las distintas Administraciones Públicas, la cooperación en la programación general de la enseñanza, la evaluación global del sistema educativo, la compensación ante las desigualdades o la participación social de los miembros de la comunidad educativa, para poder vigorizar un entramado institucional intensamente descentralizado⁸.

*el carácter de «bien
posicional» de los estudios
tiende a vaciar de contenido
el papel de la educación
en la igualdad de
oportunidades*

Educación, igualdad de oportunidades y bienestar

Es un lugar común considerar que el sistema público de educación constituye una garantía en la promoción de la igualdad de oportunidades. En este sentido,

⁸ Aspectos que son tratados con acierto en el capítulo II del *Informe España 2002* de la Fundación Encuentro, dedicado a la descentralización de la educación en el Estado Autonómico. Particularmente, en dicho in-

resulta preocupante desde la óptica de la equidad el debilitamiento del esfuerzo del gasto público y las disparidades territoriales en el empleo de recursos económicos por alumno matriculado. Ahora bien, y al margen de los *dineros* comprometidos, existen otros aspectos de orden cualitativo aún más determinantes del grado de oportunidades sociales que un sistema educativo puede brindar a los individuos con independencia de su origen social. Me referiré, concretamente, a un rasgo cada día más presente en los sistemas de enseñanza de las economías de mercado, a saber: el carácter de «bien posicional» de buena parte de los estudios que se cursan en el sistema educativo. Este rasgo tiende a vaciar de contenido el papel de la educación como estrategia de promoción de la igualdad de oportunidades.

El carácter «posicional» de algunos bienes y servicios radica en que su valor con relación a la satisfacción depende de su exclusivismo. Su consumo denotará una *posición* en la escala social. Los bienes posicionales son bienes escasos, tanto por cuestiones técni-

forme, se reivindica el papel que puedan jugar la *Conferencia de Educación*, que reúne a los Consejeros de las CC.AA. y al Ministro de Educación, el *Instituto Nacional de Calidad y Evaluación* y el *Consejo Escolar del Estado*.

cas como por razones sociales, a la vez que crecientemente deseados por una mayoría de la población. Pues bien, buena parte de los estudios tienen esta naturaleza posicional por razones sociales, dependiendo su efectividad de su exclusivismo y perdiendo su utilidad o su aura de estatus en cuanto su consumo se generaliza. Veámoslo, siguiendo a Félix Ovejero, con una parábola: "Nos presentan a diez personas en una habitación con una puerta abierta que cada una de ellas es libre de franquear cuando quiera, aunque, eso sí, cuando tres de ellas traspasan el dintel, la puerta se cierra inmediatamente. En esas circuns-

*los gastos de consumo
privado en educación se
han ido incrementando al
tiempo que disminuía
el gasto total en el mismo
período*

tancias, cada una de ellas es –por «igual»- libre, pero siempre que no lo sean colectivamente; cada uno está en condiciones de, «potencialmente», ser libre... mientras los otros no lo sean realmente. A la propuesta de la educación le sucede algo parecido. Los estudios permiten mejorar..., siempre

que no todos dispongan de estudios. Lo saben bien nuestros estudiantes que fatigan vida y recursos en incrementar su *curriculum vitae* con *masters* y cursos no siempre elegidos desde la vocación incontenible: el primero que obtuvo un título tenía las puertas abiertas; cuando todos lo tienen, el título pierde su valor «diferencial». Mis estudios valen mientras sólo yo los tenga. Es más, cuando todos disponen del título y quedan emparejados como al principio, no es raro que vuelvan a operar las *verdaderas* diferencias: el origen social en forma de acceso a «redes de información» o, llanamente, el nepotismo y el compadreo⁹.

Esas mismas razones permiten, además, encuadrar a una gran parte de los gastos en educación dentro de una categoría más amplia que denominaremos *consumos defensivos*, es decir, aquellos gastos de difícil renuncia en cuanto necesarios para mantener el nivel de bienestar de los individuos ante los cambios y nuevas exigencias de la sociedad. Con toda probabilidad, una buena porción de los gastos de consumo en una sociedad tan altamente industrializada y urbanizada como

⁹ Félix Ovejero: «Dos parábolas sobre la igualdad», *EL PAÍS*, 1 de septiembre de 2001.

la nuestra son de esta naturaleza. También los de educación. Pero ha de tenerse en cuenta que, al margen de su utilidad que es indiscutible (evitan la exclusión, mantienen al individuo en la posición de partida manteniéndole en el nivel de bienestar inicial), no contribuyen a incrementos adicionales de la felicidad de las personas y, por ende, del bienestar social. Por eso algunos autores que han intentado cuantificar el grado de bienestar de una sociedad restan del conjunto de los gastos de consumo, junto a otros, los privados en educación y dejan sin computar la mitad de los públicos en esa misma materia. Así lo justifican: «El valor de la educación formal no reside en la impartición de habilidades sino en la colocación del individuo en un lugar más adelantado de la cola de solicitantes de empleo: En efecto, la educación se convierte en un gasto defensivo necesario para la protección de nuestra «porción de mercado» (...) En otras palabras, la gente asiste la escuela porque otros ya están en ella y si no se asiste se retrasará en la competencia por los diplomas o los grados que confieren mayores ingresos a sus tenedores¹⁰.

Recordemos al respecto cómo los gastos de consumo privado en educación¹¹ se han ido incrementando a lo largo de la pasada década al tiempo que disminuía el gasto total en el mismo período (véase cuadro 2). Y hay que señalar, además, que esto ocurría mientras la educación reglada del sector privado con fondos autónomos (esto es, sin conciertos ni subvenciones) veía reducida su presencia. En consecuencia, los gastos de consumo de las familias se han concentrado en las actividades educativas extraescolares (informática, idiomas y mecano-grafía, fundamentalmente), en un intento de proporcionar un plus de capacitación en la penosa búsqueda de un disputado puesto de trabajo.

Estos comentarios, sin embargo, no deben ser entendidos como una falta de aprecio al hecho de que la educación es en sí misma una cosa buena y que contribuye de forma inestimable a la formación de buenos ciudadanos. Solamente alerta de su sesgo productivista y de que está orientada menos a la configuración de un sentido que a su utilización instrumental para permitir el funcio-

¹⁰ H.E.Daly y J.B.Cobb (1989): *Para el bien común*, FCE, México, 1993; pp.371-372 y 394.

¹¹ Es decir, aquellos consumos en educación que dependen directamente del gasto de las familias y no de la financiación pública (enseñanza pública y concertada).

namiento de los potenciales trabajadores en una economía mercantil.

Sostiene Scitovsky que hasta fines del siglo XVIII, ser educado equivalía a ser cultivado, lo que proporcionaba innumerables habilidades para el disfrute de la vida. Desde entonces, las fuerzas económicas han presionado en contra de una educación liberal, humanista, y a favor de un adiestramiento en las habilidades de producción: «no tendría nada de malo que las vendedoras de mostrador y los dependientes de gasolineras debieran poseer títulos universitarios, si tales grados les

permitieran disfrutar mejor de los libros que leen o la música que escuchan mientras esperan clientes. Pero sus diplomas les dan, en su mayor parte, habilidades de producción que no utilizan y cuya adquisición impidió la educación que los hubiera preparado para disfrutar mejor de su ocio incrementado»¹². Y me pregunto si, una vez garantizado con los volúmenes actuales de gasto el acceso de todos y todas a los niveles básicos de educación, el tan cacareado objetivo de la calidad en la enseñanza no tendrá que ver, sobre todo, con la búsqueda de un mejor disfrute de la vida. ■

¹² T.Scitovsky (1976): *Frustraciones de la riqueza*, FCE, México, 1986; p. 245.