
CRECIMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO CON ESPECIAL REFERENCIA AL GASTO EN EDUCACIÓN

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Jaime Terceiro Lomba*

El análisis de la dimensión del sector público y su continua tendencia al crecimiento está relacionado con problemas económicos de gran entidad, tales como la distribución de la riqueza, la eficiencia económica y la delimitación entre lo público y lo privado.

Empezaré mi exposición haciendo algunas consideraciones acerca de las razones que justifican la existencia de un ámbito de actuación propio del sector público. Seguidamente, analizaré los criterios utilizados para su caracterización.

La segunda parte de mi intervención estará dedicada a cuestiones cuantitativas acerca del gasto público y su relación con el producto interior bruto, poniendo de manifiesto las dificultades implícitas en la contrastación empírica de las teorías sobre el crecimiento del sector público.

Finalizaré analizando la intervención pública en el sistema educativo, materia por la que siento una manifiesta predilección, tanto por mi propia experiencia docente, como por considerar que representa un aspecto crucial del desarrollo y progreso social.

* Resumen de la intervención en la sesión del día 12 de noviembre de 1996 correspondiente al discurso de recepción

JUSTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

Para interpretar el crecimiento del sector público es importante revisar las razones que, en el marco de una sociedad moderna, justifican la existencia de un ámbito público de actuación. Cabe enmarcar esta cuestión entre dos modelos opuestos: el de la sociedad liberal y el de la sociedad totalitaria.

Entre estos dos planteamientos pueden situarse todos los modelos posibles para delimitar y administrar la frontera de lo público y lo privado. Así, está generalmente aceptada la necesidad de un sector no privado, entendido como el gestor de las acciones colectivas de la sociedad; de un entramado institucional para hacerlas viables; y aceptados están, también, límites a la libertad individual que implican, por su propia existencia, un cierto grado de coacción. El alcance que pueda tener esta coacción conforma los distintos ordenamientos sociales. El equilibrio se produce en función de cómo valora la sociedad la eficacia relativa del mercado y de la intervención pública. Es éste un equilibrio dinámico, que no estático, propio de las democracias liberales. Entendiendo por democracia la existencia de sufragio universal, y por liberal la ausencia de coacción, definida como la situación en la que «las acciones de uno están al servicio del deseo de otro».

Aceptada la necesidad de un ámbito público de actuación y asumiendo que coexiste con un núcleo de decisiones que corresponden a los individuos, surge la cuestión de cómo articular ambas esferas en el marco de una sociedad moderna.

La teoría establece que, en condiciones de competencia perfecta, la asignación de recursos resultante del juego de la oferta y la demanda resulta óptima. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que alcanzar esta asignación depende del cumplimiento de una amplia lista de supuestos acerca del ordenamiento institucional, depende, también, de las características de los productos y mercados y del comportamiento de los agentes. Además, los resultados de optimalidad y eficiencia no aluden, en ningún momento, a consideraciones como equidad, justicia o, incluso, supervivencia de los agentes.

Los argumentos en favor de la intervención pública se desarrollan a partir de un análisis crítico de este referente teórico, y pueden clasificarse en tres grandes grupos.

En primer lugar, los mercados no siempre son capaces de alcanzar las asignaciones eficientes de recursos que predice la teoría.

En segundo lugar, aunque todos los mercados funcionen eficientemente, las economías experimentan auges y recesiones que generan oscilaciones económicas y aumentos de incertidumbre no deseables.

Por último, la asignación de recursos resultante del mercado no tiene por qué coincidir con la preferida por los agentes sociales y por la mayoría de los ciudadanos. La discrepancia entre la «solución política» y la «solución de mercado» explica en algunos casos, e intenta justificar en otros, la actividad redistributiva de los poderes públicos.

Estos argumentos, en favor de la intervención pública, son a menudo contestados con otros en sentido contrario.

A los fallos del mercado pueden contraponerse los fallos del gobierno o del no mercado. Esto es, la ineficiencia en la que se incurre por situar determinadas decisiones en el ámbito público. No se trata de elegir entre un mercado imperfecto y un sector público perfecto, sino entre distintas combinaciones posibles de dos sistemas imperfectos de asignación de recursos.

Así, problemas no sólo de controlabilidad sino también de observabilidad de los agregados económicos han conducido a experiencias no satisfactorias en las políticas anticíclicas.

Ocurre, con frecuencia, que los incentivos que genera la intervención pública inducen comportamientos en los agentes económicos distintos, y en ocasiones opuestos, a los deseados.

Por otra parte, para incrementar la equidad social es necesario que el gobierno tome de unos para dar a otros. No hay ningún criterio para hacer esto de forma objetiva. El teorema de imposibilidad de Arrow deja pocas posibilidades abiertas a la existencia de tal criterio de evaluación social.

Veamos algunas de las causas que generan distorsiones en la demanda y en la oferta de bienes y servicios públicos.

El debate político sobrevalora socialmente a las personas e instituciones que resaltan los fallos del mercado, que a la vez que proponen soluciones públicas tienden a descontar los costes futuros a tasas irreales y, simultánea-

mente, tienden a sobrevalorar los beneficios presentes. Este talante es el que Feldstein denomina «la miopía inherente al proceso político», dado que no recompensa ni penaliza a los políticos por las consecuencias a largo plazo de las decisiones que toman.

Otra de las causas del sobredimensionamiento de la demanda de este tipo de bienes y servicios públicos procede de la no coincidencia entre las personas o instituciones que reciben los beneficios y aquellas otras, distintas de las anteriores, que soportan los costes y proporcionan su financiación.

La medida de la producción pública suele ser ambigua y difícil de valorar, tanto en cantidad como en calidad. No es habitual que existan mercados competitivos en los que los consumidores pueden valorar este tipo de productos.

Además, la relación entre los factores de producción y el producto final es desconocida o conocida con notable ambigüedad. Así, es difícil saber cuántas unidades de defensa nacional consumimos, qué valor monetario tiene este consumo o si la combinación de factores que concurren en su producción es la adecuada.

La teoría económica y la evidencia empírica pueden dar algunas pautas para asignar actividades dentro o fuera del mercado. No obstante, es difícil hacer afirmaciones de carácter general en esta materia. En efecto, aquellas que son válidas para un país y un período de tiempo dado, pueden no serlo para otros, ya que, en general, dependen de sus ordenamientos constitucionales y de su nivel de desarrollo económico y social.

Otra dificultad presente en la elección entre el mercado y el no mercado es la delimitación de éste. Cabe considerar cinco formas de caracterizar la actividad del sector público, que se corresponden con otras tantas maneras de medir su tamaño. Así, puede medirse en función del gasto que administra; de los factores productivos que utiliza; de su patrimonio; del control que ejerce sobre el sector privado, y de su producción.

Según el primer criterio, el tamaño del sector público se mide a través del gasto que realizan las instituciones que lo integran, tanto en bienes y servicios como en transferencias de rentas y capital. En España, el gasto público ha pasado de representar una cifra inferior al 18 % del producto interior bruto en 1964 a otra próxima al 50% en 1995. Consecuentemente, el tamaño del sector público español casi se ha triplicado en este período de tiempo.

El segundo criterio identifica la actividad del sector público con el volumen de factores productivos que utiliza: trabajo, capital, materias primas y otros recursos materiales.

El indicador más utilizado es el cociente del empleo público sobre el empleo total. En España, este cociente ha crecido desde un 11% correspondiente a 1976 hasta un 18 % en 1995. El principal inconveniente de este criterio es que ignora las transferencias de renta. Para evitar este problema, deben considerarse, además de los empleados públicos, los beneficiarios de prestaciones sociales. Utilizando este indicador se concluye de nuevo que el tamaño del sector público ha aumentado extraordinariamente, ya que este porcentaje crece en España desde un 29 % en 1976 hasta un 52% en 1995. Estas cifras ponen de manifiesto que a partir del año 1992 son más los españoles que perciben rentas del gobierno que aquellos otros que perciben rentas del sector privado.

Una tercera forma de medir el tamaño del sector público se centra en su patrimonio. En muchos casos, su grado de control sobre la economía supera con creces al que le otorgan sus derechos formales de propiedad y, como consecuencia, la medición del sector público de acuerdo con este criterio no es sencilla, ya que, además, contempla bienes para los que no existen precios de mercado.

En todo caso, esta dificultad es el mejor aliado del hábito presente en la elaboración de los documentos presupuestarios públicos que, a diferencia de los estados contables del sector privado, omiten sistemáticamente la información sobre variación de sus activos y pasivos y, por tanto, del neto patrimonial público.

En cuarto lugar, el alcance del sector público puede establecerse en función de su capacidad para influir en las decisiones del sector privado. Un indicador indirecto para medir este tipo de actividad es el número de disposiciones legales vigentes.

A partir de la información disponible se pueden obtener algunas conclusiones sobre el afán regulador del gobierno y su evolución. Así, mientras en el año 1968 se publicaron en el Boletín Oficial del Estado 1.600 disposiciones, en 1995 este número se ha multiplicado por cuatro. Esto ha dado lugar a que desde el año 1968 el número total de disposiciones legales promulgadas en España se haya incrementado, aproximadamente, en 94.000.

Medir los efectos económicos de toda esta legislación es una tarea compleja. En un trabajo reciente del Instituto Tecnológico de Rochester, se esti-

ma que en 1995 el coste en el que ha incurrido el sector privado de la economía americana para poder cumplir las regulaciones vigentes ha sido, aproximadamente, la mitad del presupuesto federal de gastos.

En resumen, existen diversas formas de caracterizar la actividad del sector público. El enfoque del gasto es el de mayor aceptación, tanto en los trabajos empíricos como en los teóricos, y es el que hemos utilizado.

CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO

El pensamiento económico clásico limitó la actividad estatal al terreno militar, al legislativo-judicial y al de ciertas obras públicas. Este panorama cambió radicalmente entre los años treinta y setenta de nuestro siglo, en los que tuvo lugar un crecimiento económico sin precedentes y un espectacular aumento del gasto público.

De la precaución en el uso de los capitales públicos se pasó a la aceptación generalizada de que en casi cualquier gasto tenía un impacto favorable la actividad económica, que los poderes públicos disponían de instrumentos eficaces para gobernar la evolución de las magnitudes agregadas, y que si la sociedad deseaba mantener el empleo en épocas recesivas, y aumentarlo en el largo plazo, debía confiar al gobierno considerables recursos. Estos planteamientos dieron pie a un crecimiento sin precedentes del gasto.

Las consideraciones electoralistas de los gobernantes han tenido un papel determinante en la expansión del ámbito público. Una reducción del gasto tiene un coste elevado en términos políticos, que se traduce en la pérdida de apoyo electoral de los beneficiarios de ese gasto.

La dificultad estriba en que en tiempos de bonanza suelen desaparecer los incentivos políticos para promover las reformas necesarias. Así por ejemplo, los mayores ingresos fiscales y los menores costes del subsidio de desempleo asociados al período expansivo, suelen hacer olvidar los permanentes problemas de competitividad asociados a niveles de gasto público altos y a mercados laborales muy rígidos.

La impotencia demostrada por los gobiernos de cualquier signo para reducir el gasto nos trae hasta nuestros días, en los que se han generado fuertes resistencias al aumento de la presión fiscal, sin que la demanda de gasto se haya contenido en la misma proporción. Las consecuencias son fuertes déficit presupuestarios y emisiones a gran escala de deuda pública. Los criterios de convergencia constituyen el primer intento multilateral de poner límites a unos crecimientos excesivos.

Existen múltiples teorías que intentan explicar el proceso histórico de crecimiento del sector público. Pueden agruparse en: *Explicaciones económicas*, que son aquellas que utilizan variables tales como el crecimiento de la actividad económica, cambios en los precios relativos o la estructura del sistema impositivo; y *Explicaciones políticas*, que consideran la incidencia del proceso democrático sobre las decisiones del gobierno.

Resumir la evidencia empírica sobre la contrastación de estas teorías es una tarea que excede con creces los límites que he fijado a mi exposición. Sin embargo, conviene revisar brevemente algunos aspectos comunes a todas ellas.

De forma esquemática, cabe decir que muchos de estos trabajos empíricos están afectados por alguno de los siguientes problemas: 1.º definición imprecisa y no observabilidad de las variables relevantes y, como consecuencia, utilización de versiones aproximadas de las teorías que se pretenden contrastar; 2.º limitaciones en las muestras disponibles y problemas de agregación; 3.º uso inadecuado de datos de sección cruzada; 4.º tratamientos econométricos erróneos; y 5.º omisión de variables y presencia de valores atípicos.

Las técnicas econométricas que hemos utilizado evitan, en gran parte, este tipo de problemas, y con ellas hemos llevado a cabo un ejercicio de contrastación empírica de la ley de Wagner, entendiendo por ésta la existencia de relación causal unidireccional del producto interior bruto (PIB) a gasto público. Para ello hemos analizado las relaciones dinámicas entre estas variables para 24 países de la OCDE, empleando una muestra correspondiente al período 1964-1992.

Las conclusiones obtenidas sobre la posible existencia de relaciones dinámicas entre gasto público y PIB son las siguientes. De los 24 países estudiados, en dos de ellos se detecta una relación causal bidireccional entre ambas variables. En tres países existe algún efecto del gasto público sobre el PIB. En nueve el PIB influye sobre el gasto público. En otros tres se aprecia una relación entre gasto público y PIB que, al ser contemporánea, no puede imputarse a un senti-

do u otro de causalidad. Y, finalmente, en cuatro países no existe relación causal entre gasto público y PIB.

A partir de los resultados anteriores, podemos extraer la conclusión de que es difícil hacer afirmaciones de carácter general respecto al cumplimiento de la ley de Wagner.

Estos resultados están, posiblemente, condicionados por la limitada cobertura temporal y el alto nivel de agregación de las series temporales utilizadas. Y desde luego, también lo están, por ordenamientos institucionales muy diferentes en los países que hemos considerado.

Cuando se analiza la intervención del gobierno en una determinada actividad, no basta con justificarla teóricamente. Se hace preciso cuantificar si los recursos asignados a esa actividad son o no suficientes. Para ello resulta habitual recurrir a una comparación con otros países.

Esta comparación se lleva a cabo valorando la actividad pública a través del gasto que se dedica a ella, dividiendo esta cifra por el PIB, y comparando los valores del cociente resultante para una muestra de países. Estos cocientes suelen ordenarse de mayor a menor, con el propósito de extraer conclusiones a partir del puesto que ocupa un país en este *ranking* y de la diferencia entre su correspondiente cociente y el cociente medio del grupo. Las conclusiones que se obtienen son del siguiente tipo: es necesario aumentar el valor del gasto con objeto de aproximarse a los niveles medios en el grupo de países considerados.

En el caso concreto del tamaño del sector público, estas conclusiones pueden criticarse desde distintos puntos de vista.

Por ejemplo, la simple consideración de la desviación estándar del valor medio introduce serias dudas acerca de que un determinado cociente de gasto público sobre PIB sea estadísticamente distinto de ese valor medio.

Además, considerar que a un mayor gasto público le debe corresponder un mayor PIB, o viceversa, supone proponer implícitamente una determinada relación causal entre ambas variables, hipótesis que está en contradicción con los resultados empíricos que acabamos de comentar.

Por último, calcular el cociente de gasto público sobre PIB equivale, en términos econométricos, a estimar para cada país una recta de regresión con cero grados de libertad.

Especificando y estimando adecuadamente los modelos económicos entre gasto público y PIB se puede afirmar que en ningún año del período considerado, 1964-1995, el gasto público en España ha estado, respecto al PIB, fuera de la configuración lineal correspondiente a los países de la OCDE. Y esto es así, no sólo en el año 1995, cuando el gasto público representa casi el 50 % del PIB, sino que también lo era en 1964 cuando suponía solamente el 18 %.

El resultado anterior cuestiona la validez de las afirmaciones que durante las últimas décadas se han venido haciendo, de manera reiterada, sobre el tamaño del sector público en España. Las conclusiones derivadas de este análisis pueden ser generalizables a otras situaciones tales como las que hacen referencia al gasto público en sanidad, en infraestructuras o en investigación y desarrollo.

Afirmaciones de esta naturaleza han conducido y aún hoy conducen, en el caso de España, a propuestas de aumento del gasto público, con el propósito, se dice, de equipararnos a la media de los países de nuestro entorno. Como hemos visto nunca se hacen sobre la base de un examen solvente de la información disponible.

CONSIDERACIONES SOBRE EL SISTEMA EDUCATIVO

Gran parte de las dificultades implícitas en el debate de lo público tienen su origen en el alto nivel de agregación de las magnitudes utilizadas. El resto de mi exposición la dedicaré específicamente al análisis de la intervención pública en el sistema educativo.

La educación está considerada como un derecho y así se recoge en el artículo 27 de nuestra Constitución. Con frecuencia este derecho induce a pensar que su carácter obligatorio y gratuito, en los niveles básicos, debe mantener la enseñanza al margen de consideraciones de tipo económico. Sin embargo, también la provisión de derechos básicos utiliza recursos escasos. Por ello es importante analizar no sólo cuántos recursos se asignan a la satisfacción de estos derechos, sino también la eficiencia de su proceso de financiación y producción.

Analizar problemas de eficiencia en el sector educativo requiere algunas consideraciones previas respecto a los costes en los que se incurre y los

beneficios que proporciona. Siendo cierto que los costes en la gestión pública son más fáciles de medir que los beneficios, no lo es menos que, sistemáticamente, se infravaloran. Veamos algunas de las razones de la infravaloración de las cifras de gasto público en educación.

Desde el punto de vista del análisis económico, la consideración adecuada del coste de un recurso del proceso educativo vendrá dada por su coste de oportunidad, es decir, su valor en el mejor uso alternativo del mismo.

En este contexto hay que señalar la falta de rigor en la política de amortizaciones de los activos fijos del sistema escolar público. Además de vulnerar los principios económicos y contables más elementales, esta manera de proceder induce una estrategia de gasto que lleva a la obsolescencia de la infraestructura educativa. Asimismo, y como consecuencia, el gasto público en educación se infravalora en un 20%, aproximadamente.

En los niveles no obligatorios de educación hay que considerar no solamente el coste explícito sino también el coste de oportunidad de los individuos que, mientras la reciben, dejan de realizar otras actividades que les proporcionarían una determinada renta. Este coste es especialmente relevante en los países en los que este tipo de enseñanzas, por ejemplo las universitarias, están sobredimensionadas.

La mayor parte de los costes educativos corresponden a gastos de personal y en ellos, con frecuencia, no se incorporan adecuadamente los costes derivados de las prestaciones sociales. No me refiero aquí, exclusivamente, al déficit implícito en los actuales sistemas de reparto, sino a aspectos tan importantes como que en los costes de personal no se incluyen los correspondientes a las clases pasivas del personal funcionario docente y no docente.

Una característica común a la mayoría de los países es el importante papel que el gobierno desempeña en el sistema educativo. Parece lógico preguntarse a qué se debe esta situación y qué argumentos se emplean para justificarla.

Desde la publicación del informe Coleman, en 1966, surgieron un amplio conjunto de investigaciones sobre la producción y eficiencia de los centros educativos. Los trabajos iniciales llegaban a una conclusión sorprendente: sólo entre un 5 y un 10 % de la varianza en los resultados académicos se puede atribuir a los recursos educativos utilizados en los centros de enseñanza. La varianza restante se explica fundamentalmente por el contexto socio-familiar y por las aptitudes del alumno. Estos resultados han sido analizados, una y otra vez, llegán-

dose a conclusiones análogas. Es decir, a variables controlables en los centros educativos sólo puede atribuírsele, en media, el 10% de la varianza de los resultados académicos.

A nuestro juicio, la conclusión fundamental que puede obtenerse de los numerosos trabajos publicados es la enorme dificultad que entraña determinar una función de producción del proceso educativo.

De la evidencia empírica disponible se desprende que la participación predominante del sector público en la producción de servicios educativos no está justificada por motivos de economías de escala. Posiblemente sea más cierto afirmar que existen deseconomías derivadas de la coordinación de múltiples actividades y del crecimiento de la burocracia que lleva implícita.

Otro tipo de fallo del mercado que podría justificar la intervención sería el carácter público de los bienes educativos. La consideración de un determinado bien como público depende de las condiciones del mercado concreto y del nivel de desarrollo tecnológico. En todo caso, el consumo de educación no posee ninguna de sus características.

La educación tiene, sin embargo, las características de bien preferente. En efecto, es una idea generalmente aceptada que la educación proporciona beneficios sociales más allá de los inherentes a los sujetos que la reciben, es decir, genera externalidades positivas.

Pese a que resulten difíciles de medir, la consideración de externalidades positivas es, junto con los problemas de información, el motivo económico fundamental para que el gobierno intervenga en el sistema educativo.

La situación de información no perfecta conduce a ineficiencias que se pueden traducir en consumos educativos inferiores o superiores a los deseables, siendo la situación más probable la de bajo consumo. Este tipo de ineficiencias las aborda el gobierno por medio de regulaciones. Así se justifica, en su caso, la obligatoriedad de la enseñanza básica y la definición de estándares educativos junto a sistemas de inspección que obligan a su cumplimiento.

En resumen, desde el punto de vista económico son dos las razones para la intervención pública en el sistema educativo: la presencia de externalidades y los problemas de información. De ellas se deduce la necesidad de financiación y regulación, pero no de producción pública. Analicemos, a continuación, las posibles razones de la intervención pública bajo criterios de equidad.

Sin lugar a dudas, el denominador común en los análisis del sistema educativo es la idea de igualdad de oportunidades. En efecto, un objetivo social unánimemente aceptado es asegurar la igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos en materia educativa.

Se dice que dos individuos tienen igualdad de oportunidades educativas si partiendo ambos de iguales preferencias reciben la misma educación, independientemente de sus atributos de carácter discriminatorio tales como clase social, sexo, raza o renta familiar.

Un elemento relevante de la definición anterior es la expresión «misma educación» y, por consiguiente, poder hacer explícito qué entendemos por ella. Puesto que la igualdad de oportunidades no equivale a la igualdad de resultados, aunque con frecuencia tienden a confundirse, el término «misma educación» debe hacer referencia a los recursos utilizados y no al resultado obtenido.

Sin embargo, los intentos para determinar empíricamente una función de producción del proceso educativo no son, como hemos señalado, en absoluto satisfactorios. Dicho de otra manera, los mismos recursos pueden generar distintos resultados. Como consecuencia, en la definición de igualdad de oportunidades habría que fijar no sólo los «mismos recursos» sino también la «misma forma» de utilizarlos, empresa harto difícil.

En ausencia de este conocimiento, no es razonable justificar la producción pública de servicios educativos con el propósito de facilitar la «misma educación» que haga operativa la igualdad de oportunidades.

No obstante, está plenamente justificada la intervención pública en el sistema educativo con objeto de facilitar financiación que asegure el acceso de todos los ciudadanos a la enseñanza obligatoria y que, además, garantice ayuda económica a aquellos que accedan a niveles superiores y no tengan recursos económicos suficientes.

Esta financiación que hemos derivado en términos cualitativos es difícilmente cuantificable debido, entre otras razones, a que la valoración de los beneficios sociales que se desprenden de las externalidades positivas entraña dificultades insalvables. Con frecuencia, los criterios de cuantificación del gasto público en educación se fijan por medio de comparaciones con otros países que, por determinadas causas, se consideran como una referencia adecuada. Sin embargo, esta dificultad no se soslaya con procedimientos de esta naturaleza.

Por ejemplo, en el caso de España, el cociente de gasto público en educación sobre PIB era del 4,3 % en 1992, mientras que la media de la OCDE era del 5,3 % . La consecuencia que se obtendría de esta comparación trivial es que el gobierno debería aumentar su inversión anual en educación en una cifra del orden del 1% del PIB con objeto de alcanzar el nivel medio correspondiente a los países de nuestro entorno.

Como ya hemos puesto de manifiesto en las comparaciones del tamaño del sector público que utilizan cocientes de esta naturaleza, la conclusión así alcanzada es errónea, y lo es por las mismas razones que entonces hemos aducido.

Del análisis realizado y de la evidencia empírica disponible a la que hemos hecho referencia se obtienen dos conclusiones de índole distinta, que son, a nuestro entender, relevantes.

En primer lugar, no es posible demostrar, con carácter general, a partir de la información estadística disponible relación causal entre gasto dedicado a educación y PIB. Probablemente, la única conclusión que puede establecerse es la ambigüedad de la relación entre educación y crecimiento económico. Esta ambigüedad hace referencia tanto a la intensidad como a la dirección de la relación causal. A partir de ciertos niveles de renta, posiblemente la dirección de causalidad más frecuente es la que discurre de crecimiento económico a gasto en educación, de tal manera que se valida la hipótesis de que la educación es un bien superior, es decir, a medida que la renta aumenta, el gasto en educación representa una parte mayor de ella. Cabe pensar, dado el enorme incremento habido en los niveles de renta que la legislación intervencionista puede haber infravalorado el papel del mercado en el sistema educativo. Poco más puede afirmarse, con rigor, excepto que ningún país ha experimentado un crecimiento económico sustancial hasta que una parte relevante de su población accedió a los niveles básicos de educación. Esta proporción de la población se ha estimado en una cifra próxima al 40 %.

En segundo lugar, con el nivel de agregación implícito en la definición del gasto en educación, no puede afirmarse con generalidad y rigor económico, que en la última década el gasto en educación en España ha estado fuera de las pautas de los países de nuestro entorno, y esto es así aun sin tener en cuenta la infravaloración en las cifras de gasto a la que hemos hecho referencia.

Las conclusiones anteriores permiten afirmar que en el debate educativo, y posiblemente en otros ámbitos de la actividad pública, se ha puesto de

masiado énfasis en propuestas de aumento de gasto en detrimento de aquellas otras tendentes a mejorar la eficiencia en la producción y financiación de los correspondientes servicios. Es necesario establecer mecanismos de competencia más allá de la pura rutina implícita en la aceptación de costes públicos históricos y en la petición de incrementos presupuestarios.

Demostrada la suficiencia del gasto público en educación en España, el problema relevante es la asignación específica de recursos a los diferentes niveles educativos. En este contexto, cabe señalar que en la mayor parte de los países que hemos analizado, y especialmente en España, los procedimientos actuales de financiación de la enseñanza superior suponen, simple y llanamente, una transferencia neta de renta desde las familias con menos capacidad económica a las familias con mayor capacidad. Las verdaderas barreras de entrada a la universidad están mucho antes de llegar a ella. Pese a lo cual se sigue, creemos que equivocadamente, expandiendo el sistema universitario con criterios tales como fijar, con carácter general, tasas académicas varias veces inferiores al coste real. Es este un proceso en el que aparentemente todos ganan, pero que en realidad viola principios elementales de igualdad de oportunidades y de calidad de la enseñanza. En aras de la eficiencia y equidad del sistema es necesaria una reasignación de los recursos públicos dedicados a los distintos niveles educativos.

Puesto que la producción se desarrolla en un entorno no competitivo, no existen incentivos para controlar los costes y la calidad de los resultados educativos. Por ejemplo, se abren nuevas escuelas y se cierran las viejas en respuesta, simplemente, a cambios demográficos, no en función de los resultados que obtienen. Tampoco existen mecanismos claros que permitan mejorar la productividad de los responsables docentes y administrativos. Los salarios se fijan, fundamentalmente, en función de la antigüedad. No es éste el entorno más propicio para incorporar nuevas tecnologías y desarrollar nuevos procedimientos. Dificilmente cabe pensar en actividad alguna que haya quedado tan estancada como la educativa. En líneas generales el proceso no ha cambiado en los últimos doscientos años y se caracteriza por un aula cerrada con un grupo de alumnos que enfrente tienen un profesor. Como mucho, el debate se ha centrado en analizar el impacto sobre los resultados académicos del número de alumnos por profesor en cada aula.

El problema que hoy se suscita es cómo canalizar, en la práctica, la necesaria financiación y regulación pública de la enseñanza, con objeto de incrementar la productividad y de facilitar la elección de centro. Como en otros ámbitos del sector público una posible solución es introducir competencia por me-

dio de la producción privada, situación compatible con que el gobierno mantenga su autoridad reguladora y con la producción pública de parte de la oferta educativa.

En efecto, en algunos casos no cabe la producción privada, bien porque no va a tener lugar, o bien, porque puede dar lugar a monopolios privados locales. La existencia de este tipo de situaciones singulares suele emplearse como razón suficiente para generalizar la producción pública, aun en circunstancias en las que, como hemos visto, no se justifica, ni por razones de eficiencia ni por razones de equidad. Es necesaria la producción pública de enseñanza en algunos lugares y en algunas situaciones, pero es conveniente, también, hacer explícitos los costes de esta necesidad, que no deben encubrir posibles ineficiencias de la producción pública en otras situaciones.

Creemos que este es un tipo de debate con una fuerte componente ideológica, y que, a menudo, la vehemencia que incorpora oculta la falta de rigor, tanto desde el punto de vista teórico como empírico con la que se lleva a cabo.

En resumen, existen beneficios potenciales muy amplios que justifiquen introducir competencia en la producción de servicios educativos, proceso que, por otra parte, no está exento de costes. Sin embargo, el equilibrio deseable entre equidad y eficiencia se ha traducido, a nuestro juicio, en una producción pública excesiva, sin que existan razones económicas y sociales que la justifiquen. Para avanzar en esta dirección es imprescindible cubrir previamente las importantes lagunas de información, que hoy existen, sobre el sistema educativo y dotar de la máxima transparencia a los mecanismos de financiación tanto de la enseñanza pública como de la enseñanza privada.