

LOS SERVICIOS: EL BINOMIO
PRIVATIZACION-DESREGULACION
EL CASO DE LA EDUCACION

Antonio Argandoña*

DOCUMENTO DE INVESTIGACION N° 282
Diciembre, 1994

* Profesor de Análisis Social y Económico para la Dirección, IESE

División de Investigación
IESE
Universidad de Navarra
Av. Pearson, 21
08034 Barcelona

LOS SERVICIOS: EL BINOMIO PRIVATIZACION-DESREGULACION EL CASO DE LA EDUCACION (*)

«Si algo he aprendido en mi carrera
como educador es esto: cuando los dioses
quieren destruir algo, primero lo subvencionan.»
(George Roche)

Un sector fuertemente regulado

El sector educativo, en España como en otros muchos países, está sujeto a un nivel de regulación mucho mayor que el de otras actividades socioeconómicas: quién puede ofrecer el servicio, el contenido del mismo (currículo), las actividades adicionales, el horario de los trabajadores (profesores) y el de prestación del servicio al público, la calidad (o mejor, el control de los recursos empleados), las instalaciones (descendiendo hasta detalles menores), la mano de obra que se puede utilizar, sus categorías, su promoción y su remuneración (hasta el punto de que la Administración paga directamente a no pocos trabajadores del sector privado), la participación de propietarios, trabajadores, usuarios y clientes, e incluso de las comunidades afectadas, en la gestión del servicio producido (Consejos escolares y Consejos sociales), su inspección, el precio del servicio... todo eso, y mucho más, está sujeto a prolijas reglamentaciones de la Administración central o autonómica. Unas reglamentaciones que, además, cambian a menudo, y no en cuestiones de detalle.

Y, sin embargo, la sociedad admite esta intensa regulación como si fuese lo más natural del mundo. ¿Están acaso convencidos de su necesidad? ¿O es que se benefician de ella? Los clientes disfrutan de un servicio gratuito o cuasigratuito; los trabajadores del sector tienen, de hecho, el control del proceso de producción; los políticos y funcionarios adquieren poder e influencia gracias a la regulación... ¿No se tratará de un reparto de costes y beneficios que tiende a ampliar y perpetuar la reglamentación?

Ahora bien, la sociedad también tiene la impresión de que la eficiencia educativa es reducida. Pero carece de información suficiente para opinar con conocimiento de causa, y los expertos –a saber, los trabajadores del sector y los funcionarios y políticos, que son los que se benefician de la regulación– le cuentan otra historia. ¿El desempleo juvenil? No resulta difícil encontrar otros chivos expiatorios a quienes imputárselo. ¿Que el sistema es caro e ineficiente? El pagador de impuestos difícilmente se enterará de ello...

* Publicado en el *Boletín del Círculo de Empresarios*, nº 59, octubre de 1994.

Este artículo pretende explicar ese elevado nivel de regulación en el sector educativo español y reseñar las formas que adopta, las justificaciones que se le dan y los efectos que produce. Se trata sólo de un estudio necesariamente parcial e incompleto, y no del todo desapasionado, que sólo se podrá fijar en unos cuantos trazos, olvidando otros muchos detalles relevantes. Su objetivo es generar preguntas, aunque también me atreveré a dar algunas respuestas, siquiera sean provisionales.

¿Es diferente la educación?

Es probable que pedagogos, docentes, padres de familia y políticos protesten contra esta intromisión del economista: no estamos hablando –dirán– de la venta de frigoríficos o de servicios de tintorería, sino de la educación, es decir, de la persona. De acuerdo. Pero, ¿por qué hemos de prescindir de criterios de eficiencia cuando hablamos de la formación de la persona? Y si la economía ofrece un buen cuerpo de conocimientos sobre la regulación, ¿por qué no vamos a aprovecharlos en este caso? La existencia de objetivos extraeconómicos no puede ser obstáculo para llevar a cabo este análisis económico.

La Constitución española de 1978 menciona como *objetivo principal de la educación* el «pleno desarrollo de la persona humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales» (art. 27, 2). Parece un buen punto de partida, sobre todo si nos ponemos de acuerdo en que nuestra ley fundamental no pretende sentar verdades que todos deben aceptar ni criterios de racionalidad (económica o de otra índole), sino sólo sustentar un denominador común para la convivencia de los españoles. En todo caso, ese objetivo suele completarse con la promoción de la ciencia y de la investigación científica (art. 44, 2), la preparación para el mercado de trabajo (al menos en el nivel medio, profesional y universitario), el proceso de socialización del alumno (transmisión de hábitos, actitudes y pautas de comportamiento), etc. Pero, además, los distintos agentes (expertos, políticos, funcionarios, profesores, padres de familia, alumnos, empresarios, etc.) depositan en la educación otras expectativas, explícitas o no, no siempre compatibles.

Nuestra Constitución recoge también (de manera implícita) los *principios* que orientan la educación en el plano social y político. He aquí un resumen, que no pretende ser completo ni ordenado:

1) Principios que hacen referencia al derecho personal a la educación:

– *Universalidad*, al menos en la etapa básica –y limitación a los que tienen derecho, en otros casos (art. 44, 1).

– *Obligatoriedad* de la educación básica (art. 27, 4).

– *Igualdad* de todos en el ejercicio de ese derecho (art. 149, 1, 1ª).

– *Gratuidad* de la enseñanza básica (art. 27, 4), y ayuda económica del Estado a los centros privados que reúnan los requisitos que se determinen (art. 27, 9), como un medio para la igualdad de ejercicio del derecho a la educación.

2) Principios referidos a los centros educativos y a los docentes:

- *Libertad de enseñanza* (art. 27).
- *Libertad de cátedra* (art. 20, 1, c).
- *Libertad de creación de centros* (art. 27, 6, en relación con el art. 38, que trata de la libertad de empresa).
- *Democracia*: participación de los distintos implicados en la gestión de los centros públicos y de los privados concertados (art. 27, 7).
- *Autonomía universitaria* (art. 27, 10).

3) Principios referidos a la política y organización educativa:

- *Unicidad y diversidad*: sobre una formulación única y común para cada etapa educativa, se admite la heterogeneidad de los valores y de los medios (art. 149, 1, 1ª), incluido el derecho a la «formación religiosa y moral con arreglo a sus propias convicciones» (art. 27, 3).
- *Dualidad*: provisión pública y privada de la educación, sin preeminencia de una sobre otra (art. 27, 5).
- *Iniciativa pública*: el Estado se responsabiliza de la programación de la enseñanza, así como de la creación de centros públicos (art. 27, 5), más allá del principio de subsidiariedad. Se trata de un principio en vigor desde la Ley General de Educación (LGE) de 1970, que le daba la «consideración de servicio público fundamental» (art. 3).
- *Descentralización* de la organización y gestión en las comunidades autónomas.
- *Continuidad* de las distintas etapas educativas.
- *Secularización*, de acuerdo con el carácter aconfesional del Estado (que también arranca, al menos como concepción básica, de la LGE de 1970).

Los objetivos antes mencionados, junto con estos principios, se reflejan en el complejo de leyes, decretos y órdenes ministeriales, instituciones, organismos, oficinas y dependencias, conductas, incentivos, costumbres, derechos adquiridos, prácticas y sobreentendidos que configuran la regulación del sector. Pero se trata de *objetivos y principios de origen diverso*, principalmente técnico-pedagógicos y políticos, que, procedentes de ideologías o teorías diversas, se han ido acumulando por consenso y se van ordenando de acuerdo con prioridades cambiantes según las circunstancias técnicas y políticas.

No existe entre ellos, por tanto, una ordenación lógica o técnica que garantice su coherencia y su eficiencia. Ni la ha intentado la Administración pública (pese a que la limitación de los recursos disponibles lo exigía), desde la LGE, que intentó la reforma global del sistema educativo sin establecer sus prioridades ni analizar su viabilidad económico-financiera, hasta las reformas más recientes. Ni siquiera se han establecido metas a corto plazo, concretas y controlables, que faciliten la marcha en una dirección apropiada.

En definitiva, nuestro sistema educativo niega la racionalidad del mercado y la sustituye por la de la reglamentación; pero la falta de orden, prioridades y racionalidad en ésta obliga a poner en duda el buen fin de todo el proyecto reglamentista.

Claro que pretender ese orden y esa racionalidad podría llevar a la utopía, porque en una sociedad plural no se puede esperar que todos los grupos estén siempre de acuerdo en algo que, como la educación, tiene significaciones e implicaciones profundas. Porque de ella esperan, unos, justicia; otros, independencia personal; otros, puestos de trabajo y rentas; otros, influencia política; otros, una determinada configuración de la sociedad; otros, la realización de un ideal de justicia; otros, el progreso... Pero esto muestra, precisamente, que un sistema educativo que intente hacer compatible todo eso no puede basarse en la regulación rígida.

En definitiva, *nuestro sistema educativo se orienta a unos objetivos variados, expresados de manera imprecisa, implícitos en algunos casos, difícilmente compatibles entre sí, no ordenados ni fácilmente ordenables, y sobre unos principios que son, en parte, técnicos, pero también ideológicos –y, además, plurales–, de los que se puede esperar, a lo más, una coherencia parcial y una eficiencia limitada*. La comparación con el pasado o con otros países puede ofrecernos, a lo sumo, un consuelo relativo y limitado. Y si, al final, el sistema ofrece unos resultados relativamente aceptables (a pesar del elevado «fracaso escolar»; de los escasos resultados de la educación básica, al menos en su fase terminal y en el paso a las enseñanzas medias; de la elevada «mortalidad» en el bachillerato y en la universidad; de la masificación de ésta; del elevado paro juvenil y de los demás problemas, bien conocidos por los expertos), esto sólo quiere decir que, con algo más de racionalidad, esos resultados serían muy superiores.

¿Por qué regular la educación?

La teoría económica sugiere que la regulación puede estar justificada en algunos casos (1), a saber:

1) Cuando algún agente ostenta un *poder de mercado* que no puede eliminarse por otros medios (por ejemplo, en el caso de un monopolio natural).

2) Cuando se producen *externalidades* (efectos externos), es decir, cuando las acciones de un agente afectan a otros fuera del mecanismo de mercado: congestión (de vías de comunicación, de ondas de radio o televisión, etc.), contaminación, efectos basados en la confianza (crisis bancarias), difusión de innovaciones, etc.

3) Cuando hay *efectos internos* (internalidades), es decir, costes o beneficios de una transacción que no forman parte del acuerdo. Por ejemplo, los efectos ligados a la información asimétrica (cuando una de las partes no dispone de la misma información que la otra).

4) Cuando se intenta la *redistribución de la renta*, dado que la eficiencia del sistema de economía de mercado está condicionada a la distribución inicial de los recursos entre los

(1) He desarrollado este tema en «Regulación y liberalización en la economía española», *Papeles de Economía Española*, 7, 1981; «Regulación y desregulación de los servicios», *Papeles de Economía Española*, 42, 1990, y «La desregulación de la economía española: Pasado y presente», *Papeles de Economía Española*, 52-53, 1992.

distintos agentes. No se trata, propiamente hablando, de un argumento económico, aunque tiene indudables efectos económicos (también sobre la eficiencia: una política redistributiva altera las motivaciones y los resultados del proceso económico).

5) *Otros argumentos*, frecuentemente discutidos: protección del empleo, equilibrio de la balanza de pagos, fomento de ciertos sectores (nuevas industrias, por ejemplo), defensa de la seguridad o de la identidad nacional, etc.

Estos criterios son también aplicables a la regulación en la educación. Los revisaremos brevemente.

1) *El poder de mercado en la educación*

La existencia de poder de mercado –cuando un solo vendedor o un número reducido de vendedores controla la oferta y es capaz de imponer precios superiores a los de competencia– se usa como justificación de la intervención estatal, sea mediante empresas públicas, sea mediante el control de los precios (fijos o máximos) o mediante otras acciones. *Pero es muy improbable que hoy en día se den situaciones de poder de mercado en el sector educativo*, sometido a fuerte competencia (al menos potencial, y probablemente también real, y más aún cuando la demanda se está derrumbando a consecuencia de la caída de la natalidad).

Las excepciones pueden ser dos: el dominio del mercado por *localización*, y por *innovación, calidad o prestigio*. En el primer caso, la única escuela de una población podría cobrar precios superiores a los de mercado: pero no parece que esto preocupe a nuestros reguladores, teniendo en cuenta, además, que esa escuela será, con toda probabilidad, pública y gratuita. En cuanto al poder de mercado por innovación, calidad y prestigio, lo último que deben hacer las autoridades es someterla a regulaciones que puedan acabar con la innovación, la calidad y el prestigio, porque la ventaja competitiva de una escuela dinámica, eficiente e innovadora no es un problema de monopolio natural, sino más bien el buen resultado de la economía de mercado.

La empresa pública –la *escuela pública*– sería una solución, aunque no la única ni probablemente la más eficiente, a la existencia de poder de mercado –pero ya hemos señalado que ese problema no existe en el sector educativo español. Y, sin embargo, en los últimos lustros se ha llevado a cabo *una política positiva –y muy eficaz– para aumentar el peso de la escuela pública en España*. Conservando formalmente los principios de dualidad (coexistencia de escuela pública y privada, sin primar a una u otra, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional), diversidad y libertad de creación y dirección de centros, pero poniendo énfasis en los de igualdad, gratuidad, iniciativa pública y secularización, se ha producido un importante cambio en la estructura de poder del sector. Y la regulación ha sido precisamente el instrumento usado para llevar a cabo ese cambio.

En todo caso, el punto final de ese cambio estructural está aún lejano, entre otras razones, porque la caída de la natalidad está poniendo ya a prueba la capacidad de resistencia de las diversas escuelas al aumento de los costes, a la reducción de los ingresos, a la desviación de la demanda y la adaptación de las relaciones de poder en el sector. En definitiva, *el equilibrio entre los principios de unicidad y diversidad, de iniciativa pública y de libertad de creación de centros, es un equilibrio político en que el regulador es juez y parte*. De ahí que, en un sector fuertemente regulado, *la regulación misma genere cambios*

en el poder de mercado, un poder que, como veremos, utilizan algunas elites –políticos, funcionarios, profesores– para conseguir sus propios fines.

Si esta explicación del crecimiento de la enseñanza pública a costa de la privada es admisible, al menos en parte, las causas últimas del fenómeno deberán buscarse en *razones ideológicas* (junto con argumentos técnico-pedagógicos), en la *captación de rentas por parte de los regulados* (profesores, funcionarios, etc.), y en el *intento consciente de la Administración pública de controlar una pieza clave en la sociedad como es la educación*, que descansaba en el pasado, en buena parte, en la iniciativa privada (y, dentro de ella, en organizaciones de inspiración cristiana). Porque, en definitiva, si la escuela privada pierde peso en los años setenta y en los ochenta, ello se debe a un intento deliberado, no a un accidente histórico –y otra cosa es que uno se felicite o se lamente por ello.

Además, la ruptura del equilibrio en favor de la escuela pública tiene *efectos importantes sobre la eficiencia del sector*. En primer lugar, no garantiza dicha eficiencia, sino más bien lo contrario, a la vista de los incentivos que se generan en ella. En nuestro caso, esto se integra en uno de los principios que dirigen el sistema educativo, el de democracia o participación, que legaliza la captura del mecanismo regulador por los regulados (en este caso, por los profesores). Y la existencia de restricciones a la entrada constituye una barrera a la competencia que, en este caso, no da lugar a precios mayores, por estar controlados, sino a rentas de otro tipo, incluyendo la resistencia a la innovación y al cambio, la seguridad del puesto de trabajo incluso en condiciones de demanda decreciente, etc. Y nuestro panorama educativo pierde variedad, lo que siempre es un empobrecimiento, que sólo parcialmente se ve compensado por el proceso descentralizador, que traslada los centros de decisión a las autonomías (aunque no fomenta la variedad dentro de ellas).

2) *Efectos externos, gratuidad y redistribución de la renta*

En el sector que nos ocupa, *los beneficios sociales de la educación son mayores que los privados* –un efecto externo que justificaría su regulación. Efectivamente, cuando una persona se educa recibe un stock de capital humano cuya explotación le reportará ingresos mayores, en forma de salarios futuros más elevados (aparte de otras ventajas, también privadas, como el «consumo» de mayor nivel cultural, el prestigio, las posibilidades de ascenso social, etc.). Pero la formación genera también la capacidad de adquirir nuevos conocimientos, la socialización que reporta una mayor cultura, la mayor educación de las generaciones futuras, una convivencia supuestamente mejor, menor criminalidad, etc.: unos beneficios van a parar a la sociedad, no al individuo, y por eso se llaman efectos externos.

Ahora bien, si el individuo no recibe esos beneficios externos, no estará dispuesto a pagar por ellos, con lo que su nivel educativo acabará siendo inferior al socialmente óptimo. ¿Cómo se puede evitar esto?

a) Mediante *la escolarización obligatoria*, pues es probable que aquellos efectos externos se produzcan, sobre todo, en las primeras etapas educativas, en tanto que la educación universitaria producirá más beneficios privados (capturables por el interesado, en forma de mayores rentas) que sociales.

b) Por medio de *subvenciones a la educación* (principalmente en sus primeras etapas), para inducir al individuo a añadir aquellos años de escolaridad que serían óptimos desde el punto de vista social, pero no desde el privado.

Hay, pues, razones económicas objetivas que justifican la escolaridad obligatoria o las subvenciones a la escolaridad, pero *no necesariamente ambas medidas a la vez, ni una escolaridad muy larga ni la gratuidad total*. Claro que puede haber razones de otra índole que justifiquen esas medidas: así, la escolaridad obligatoria hasta los dieciséis años puede incentivar el aprovechamiento de los estudios, o desanimar el trabajo juvenil antes de esa edad y reducir las cifras de desempleo juvenil, o evitar la ociosidad y quizá la delincuencia, etc. Pero en este caso habría que tomar también en consideración las ineficiencias económicas producidas por una escolaridad demasiado larga: por ejemplo, tener a los alumnos más años en la escuela para que no engrosen las cifras de paro, con la esperanza de que aprendan algo útil en esos años, puede ser un formidable despilfarro de recursos.

Y algo parecido puede decirse de la *gratuidad total o casi total* de la enseñanza (incluyendo la generosa subvención que en nuestro país recibe la enseñanza universitaria):

- a) Es atractiva para el gobernante, al que da visibilidad ante sus electores.
- b) Es bien recibida por los usuarios, probablemente porque la expectativa de una rebaja de impuestos, si se eliminase esa subvención, resulta muy improbable, o porque facilita a los hijos un tipo de ayudas que, de otro modo, los padres deberían proporcionarles con carácter prioritario.
- c) Es preferida por la escuela, tanto pública como privada concertada, pues resulta más cómodo recibir los ingresos del Estado que de cada uno de los usuarios que, además, será más exigente si tiene que pagar la matrícula de su bolsillo.
- d) La prefieren también los sindicatos de profesores, porque reduce la competencia entre escuelas y las exigencias de los usuarios, y porque es más segura como fuente de sus sueldos.
- e) Y, finalmente, la oposición de los perjudicados (padres sin hijos, escuelas privadas no concertadas) será débil y pasará, probablemente, inadvertida.

Pero, junto a todo lo anterior, la gratuidad total o casi total no resulta eficiente, desde el punto de vista económico, como ya hemos señalado.

Claro que puede justificarse con *argumentos redistributivos*: la gratuidad de la enseñanza es una forma de llevar a cabo la igualación de las rentas. Pero estos argumentos son también poco sólidos. El sistema impositivo español es poco progresivo, como corresponde a una economía industrializada y abierta a la competencia exterior. Por tanto, *recaudar impuestos para financiar la gratuidad de la enseñanza a todos o a muchos españoles no es una medida progresiva*. Además, si redistribuye la renta hacia las parejas jóvenes con hijos, reducirá la tasa nacional de ahorro. Y tendrá otros efectos negativos, como el aumento de la burocracia y del peso del sector público.

La manera de canalizar la gratuidad tiene también efectos importantes. Pagar a la escuela, como se hace en España, reduce la voz de los usuarios y aumenta la de los políticos, funcionarios y maestros; no genera incentivos a la innovación y a la calidad, porque los ingresos de la escuela no dependen de los resultados en esos ámbitos, y lleva también a la subvaloración del servicio por los usuarios, por aquello de que lo que no cuesta no se valora (no es que la enseñanza sea gratuita, sino que el ciudadano no se da cuenta de que se incluye entre los impuestos que paga).

La cuestión de la gratuidad es, pues, causa de importantes distorsiones económicas, políticas y sociales. Pero en este país está resultando un tema tabú, porque lo dice la Constitución –aunque ya hicimos notar que esto no es prueba de racionalidad, sino de consenso político–, y porque se ha visto tradicionalmente como una gran conquista social, olvidando sus costes e inconvenientes. *Sería un gran paso –político, organizativo y económico– suprimir la gratuidad total, primero en la escuela pública y, también, en la privada.*

Lo que no quiere decir que se deba privar a alguien del derecho a la educación si carece de medios económicos: de la educación básica, en primer lugar, y de las etapas posteriores en la medida en que muestre su capacidad para ello (principio de igualdad, en relación con los de obligatoriedad y gratuidad mitigada). Y hay medios suficientes –becas, matrículas gratuitas, becas-salario, ayudas al transporte, etc.– para que esto sea una realidad, sin necesidad de hacer gratuita la enseñanza para todos, ricos y pobres.

Pero, además de las subvenciones, en el sector de la enseñanza encontramos controles de precios (fijos o máximos), al menos en las escuelas públicas y en las privadas concertadas, con un reducido margen para cobrar cantidades suplementarias por actividades extracurriculares. *Y esos precios no se vinculan directa o indirectamente a los costes de provisión del servicio.* En efecto, como se puso de manifiesto en el debate sobre el «módulo económico por unidad escolar», las autoridades prescindieron explícitamente de componentes relevantes del coste, como la amortización y la remuneración de los capitales propios, aparte de que nunca estuvieron dispuestas a considerar los costes específicos de cada escuela (cfr. Reglamento de normas básicas sobre conciertos escolares, aprobado por R.D. 2377/1985, de 18 de diciembre).

Desde el punto de vista económico, el establecimiento de precios (máximos o fijos) sólo se justificaría si el sector presentase un marcado poder de monopolio –que no es el caso, como señalamos antes. Entonces, ¿cuál es su causa?

Debemos volver a los argumentos de naturaleza ideológica o política para encontrar las posibles explicaciones. Popularmente, los precios máximos pueden venderse con la vieja idea socialista de que no es lícito ganar dinero con un servicio como la educación, pero esto es, sencillamente, demagógico. Las hipótesis (complementarias) más plausibles son, primera, que el control de precios genera rentas políticas elevadas para el gobernante y, segunda, que reduce el coste de la gratuidad, al descargar sobre la escuela la tarea de poner sus costes en línea con la subvención recibida, en lugar de adaptar ésta a la evolución de los costes –de modo que sirve también como un medio adicional de presión económico-política sobre la escuela privada concertada. En todo caso, genera ineficiencia en el sector e incapacidad para adaptarse a las necesidades de la innovación, la renovación de equipos, etc. –pero éste no parece ser un objetivo prioritario del regulador.

En resumen:

a) Hay razones para una *financiación parcial de la educación* a cargo del Estado, al menos en su nivel básico (y, probablemente también, en el medio).

b) Hay razones para proporcionar *igualdad de oportunidades* a todos en el nivel básico, y a los que muestren capacidad suficiente, en los niveles medio, profesional y superior.

c) Hay también razones para facilitar *ayudas adicionales a las personas o familias que lo necesiten*, en razón de sus necesidades económicas, carencias formativas, etc.

d) No hay razones económicas para la *gratuidad total* de la educación (aunque lo diga la Constitución) –y las razones basadas en la redistribución de la renta son muy débiles y, probablemente, contradictorias.

e) No hay razones para la *fijación de los precios* en un sector competitivo y altamente regulado como es el educativo.

f) Tampoco hay razones para que la gratuidad o la financiación pública de la enseñanza se traduzcan en la *provisión pública* del servicio.

g) Y hay razones de peso para *revisar la política de subvenciones educativas* que se sigue en España, a fin de mejorar su eficiencia económica y corregir los incentivos perversos que crea –aunque, como ya señalamos, la oposición a esa revisión será formidable.

3) Efectos internos: contenidos y calidad educativa

La existencia de efectos para los usuarios que se relacionan con el servicio recibido, pero cuyo control escapa de sus manos, es otro argumento para la regulación del sector educativo. Esto tiene varias manifestaciones.

En primer lugar, el usuario *no conoce los caracteres del servicio que va a recibir*, y es caro recabar esa información; por eso las autoridades exigen determinados contenidos curriculares. Además, de acuerdo con el principio de unicidad, se exige a esos servicios unos *caracteres homogéneos* en los diferentes centros para permitir, por ejemplo, el traslado de un centro a otro, o la superación de pruebas objetivas de ámbito superior a la escuela (COU, pruebas de acceso a la universidad), o el paso a una etapa superior con los conocimientos mínimos necesarios, etc.; se establecen horarios homogéneos para todos los alumnos y cursos, y unas condiciones comunes para la admisión a los estudios, su superación, la titulación recibida, los derechos inherentes a ese título, el acceso a etapas superiores, etc. Asimismo, las instalaciones deberán cumplir unos estándares en cuanto a superficies, servicios, calidad, seguridad, etc.

El usuario tampoco conoce la calidad que puede esperar recibir de la escuela o universidad. De ahí que se exija una licencia o permiso de apertura (que sólo se concede si se reúnen determinados requisitos), así como unas cualificaciones mínimas a los profesores (titulación, superación de un concurso-oposición, etc.), unos contenidos mínimos en los libros aprobados, etc. Y, a fin de garantizar que cada escuela cumple con todos los requisitos de manera continuada, se exigirá proporcionar a las autoridades la *información periódica* adecuada, y se establecen los servicios de *inspección* y control.

Hasta aquí, la lógica de este conjunto de regulaciones. Conviene señalar también sus inconvenientes:

a) Una *excesiva uniformidad*, que sacrifica la variedad y la personalización del servicio –algo básico cuando se trata del capital humano–, en aras de la uniformidad, la normalización y el control.

b) La *insuficiencia de la definición de la calidad del servicio*, que debe establecerse en términos de mínimos y medirse en función de los recursos empleados (horas profesor, por ejemplo), no de los resultados obtenidos.

c) La *ausencia de mecanismos que*, más allá de los mínimos de calidad, *incentiven la innovación y la excelencia*. La combinación de los controles de precios, las subvenciones y los requisitos aquí explicados juegan como freno a esos procesos de mejora.

d) La creación de *mecanismos perversos*. Por ejemplo, el hecho de que se controle a las escuelas de acuerdo con unas normas invita a cumplir esas normas, no a ofrecer mejores servicios. Y todo el proceso se burocratiza.

e) *Los mecanismos de información se dirigen a las autoridades*, no a los clientes (a éstos, en todo caso, a través de las instituciones en que participan sus representantes).

f) La existencia de regulaciones fomenta la *«captura» del proceso regulador por los regulados* –en este caso, por los profesores, que acabarán controlando el proceso en su beneficio, desde la limitación de las horas de trabajo hasta los requisitos exigidos para su función, los criterios con que se les juzga, etc. En definitiva, dado que la educación es un fenómeno complejo, el juicio sobre su calidad y su control se deja a los expertos, esto es, a los profesores (que pasan a ser juez y parte) y a los funcionarios (que frecuentemente se nutren de las filas de los profesores, como es el caso de la inspección, o que tienen interés en colaborar con ellos).

g) Las regulaciones se utilizan, a menudo, como *barrera de entrada de nuevos competidores*.

h) El sistema *carece de acciones eficientes de gestión y control económico-financiero de los centros*, generando frecuentes conflictos entre los diversos niveles implicados (Administración central y autonómica, Administración y centros, dirección y profesores).

Todo esto no es privativo del sistema educativo, sino que es ampliamente conocido en la teoría y práctica de la regulación. Lo que no obsta para que estos problemas se presenten endémicamente en este sector, sin que, por las estructuras de poder que se crean, se facilite su solución.

4) Otros argumentos para la regulación

Nos quedan por ver otros dos tipos de argumentos esgrimidos para justificar algunas regulaciones en el sector que nos ocupa.

Uno hace referencia a presuntas *«razones de orden superior»*, como la defensa de la identidad nacional, de la cultura, de la lengua, etc., que ciertamente son válidas, pero que pueden dar lugar a regulaciones manipuladoras del currículo o justificar mecanismos de control adicionales.

El otro es *la utilización del sistema educativo para la consecución de objetivos de formación democrática y práctica de la convivencia*. Se trata, probablemente, de un objetivo razonable, aunque no queda claro por qué se debe dar en el sector educativo y no en otros, y

por qué, en los centros de enseñanza primaria, media y profesional, debe adoptar la forma de Consejos escolares, con representación de padres y profesores y, en su caso, de alumnos.

La teoría de la regulación sugiere que, siempre que sea posible, *los regulados intentarán el control de la actividad regulada para provecho propio* (que, naturalmente, deberán hacer compatible con la consecución de otros objetivos, al menos a corto plazo). Obviamente, aquellos que dedican más tiempo a la actividad regulada, con mayor permanencia, con los conocimientos técnicos adecuados y con intereses más próximos, serán los que acabarán haciéndose con ese control. Esa minoría son, naturalmente, *los docentes* y demás personal de las escuelas, que tienen los medios y los incentivos a dedicar al proceso de captura de unos recursos más abundantes que los demás interesados, padres y alumnos, cuyo interés será transitorio y cuyos conocimientos serán más reducidos.

La teoría sugiere, pues, que los profesores «capturarán» al regulador, sea directamente, sea a través de sus sindicatos –como ocurre, de hecho, en la escuela pública, y en buena medida también en la privada concertada. No es de extrañar, pues, que los mecanismos reguladores acaben al servicio de este objetivo, desde la existencia de escalafones funcionariales rígidos, de acceso limitado y mantenimiento del puesto de trabajo, hasta la progresiva equiparación de los sueldos de profesores públicos y privados (una forma de reducir la competencia dentro del sector), el pago de los salarios de los profesores de centros concertados directamente por la Administración, la participación de los Consejos escolares en la selección de personal, la reducción del ratio alumnos/profesor ante una caída de la demanda por reducción de la natalidad, el propio funcionamiento de los Consejos escolares, la reducción primero, y la ampliación después, de la edad de jubilación de los profesores universitarios, la desprofesionalización de la dirección de los centros públicos, la reducción de la jornada (1.300 horas/año), la creación de compartimentos estancos (por acceso, promoción, categorías, etc.), la ausencia de mecanismos de valoración del profesorado y de los centros (con la excepción de unos baremos muy pobres en el profesorado universitario), y un largo etcétera. La misma limitación del debate público sobre las reformas, pendientes o propuestas, es una prueba de la captura del sector por los regulados. Todo esto no obsta para que haya muchos docentes bien formados, dedicados y abnegados: sirvan como ejemplo, entre otros muchos, los «movimientos de renovación pedagógica» promovidos por ellos mismos.

También se presentan otros fenómenos interesantes a propósito de la reglamentación de la educación. Por ejemplo, una vez establecida una regulación y los regulados se han adaptado a ella, se crean los incentivos para mantenerla y crecen los costes de modificarla, de forma que *las reglamentaciones tienden a perpetuarse. Una reglamentación llama a otra*. Y, al mismo tiempo, se ponen de manifiesto las deficiencias organizativas y gerenciales de los centros públicos –lo que no debe extrañar si el gerente debe controlar, precisamente, a los que han capturado la regulación en la escuela.

¿Adónde va la regulación de la educación?

En todo el mundo, la regulación de las actividades productivas está cambiando. ¿Ocurre lo mismo con la regulación de la educación en España? La respuesta es negativa.

1) Si se tiende a sustituir *la regulación estructural* (de las estructuras de mercado: empresa pública, número de empresas, tamaño, etc.) *por la regulación de las conductas*

(evitar la creación de barreras de entrada, fomentar la competencia exterior e interior, vigilar los efectos, etc.), esta tendencia no ha aparecido todavía en el sistema educativo español.

2) Mientras se habla de *privatizar* incluso la Administración pública (subcontratación), la policía (vigilantes privados en las cárceles), la justicia (arbitraje), etc., *el sector educativo sigue reacio a las privatizaciones y, en general, a la liberalización.*

3) En todas partes *se huye de la regulación de precios*, por su carácter ineficiente e injusto, e incluso la Administración pública española ha seguido esta línea en casi todos los sectores productivos. Pero tampoco esta novedad ha entrado en el sector educativo.

4) *La autorregulación* es una forma eficiente y barata de conseguir muchos de los efectos de la regulación. Tampoco tiene lugar en este sector; las asociaciones de escuelas (privadas) son sólo mecanismos de defensa ante la Administración y los sindicatos de docentes.

5) La regulación *se fija ahora en la existencia de fallos del mercado, y se dirige a su corrección.* Pero, como ya señalamos, en el sector educativo la regulación persigue objetivos que van mucho más allá de dichos fallos.

6) Cada vez somos más conscientes de los *fallos del Estado*; de ahí el énfasis en la privatización y la desregulación, o el establecimiento de *mecanismos competitivos de regulación* (franquicias o licencias competitivas, competencia entre Administraciones, etc.).

Pero en el ámbito educativo sólo el reparto de funciones entre la Administración central y las autonómicas (descentralización) apunta tímidamente en este sentido, aunque también ha generado conflictos frecuentes que ha tocado dilucidar al Tribunal Constitucional.

En resumen, el sector educativo, que ha conocido –como los demás– cambios importantes en los años recientes, parece estar bien resguardado de las modernas tendencias desreguladoras, liberalizadoras y privatizadoras.

Conclusiones

Las conclusiones de todo lo anterior son bastante desalentadoras. La educación es un sector fundamental para la buena marcha de un país, también la económica, y más aún cuando se trata de una economía abierta cuya capacidad competitiva internacional se basa en factores como la flexibilidad de su mercado de trabajo, la capacidad de su fuerza laboral para adaptarse a las nuevas tecnologías, la creación de un elevado volumen de capital humano y físico, trepar por la escalera de las tecnologías para intentar ser, poco a poco, un seguidor avanzado, sino un líder... Y todo ello exige un sistema educativo moderno, eficiente y dinámico, muy distinto del que ahora tenemos.

En España, como en otros países de nuestro entorno, la educación es un sector fuertemente regulado e intervenido, hasta llegar probablemente a un nivel de ineficiencia. En las páginas anteriores he intentado ofrecer una visión panorámica de este fenómeno y algunas de sus explicaciones, bien que parciales e incompletas.

En primer lugar, *la educación ha sido, desde antiguo, un sector de considerable significación política, cuyo control ha sido deseado por todos.* Y aunque nuestra sociedad sea

ahora plural y pluralista, los intentos de control político de ese sector clave no se han reducido, sino todo lo contrario.

Otra explicación, complementaria más que sustitutiva de la anterior, se fija en el interés del Gobierno en *disponer una cuota de poder en un sector clave* como es el educativo, y de influir en él, a través del Boletín Oficial del Estado, de las escuelas públicas o de cualquiera de los muchos mecanismos de que dispone. En este sentido, *el tener «cogidas» a las escuelas privadas en la tupida red reglamentadora, entre precios fijados, costes crecientes, demanda decreciente y subvenciones limitadas* (cicateras, diría yo, para lo que pretende ser una gratuidad digna), es una tentación a la que pocos gobernantes sabrán resistir. Y si ese poder permite canalizar el sector hacia la secularización, *reduciendo el peso de la educación de inspiración cristiana*, mejor aún para ciertos objetivos políticos del partido en el gobierno y de otras fuerzas políticas y sociales.

La captura de la regulación por los propios regulados –es decir, por los docentes y los funcionarios– es otro fenómeno relevante. Como ya hemos explicado, se trata de un fenómeno paradigmático en el sector educativo, porque sus objetivos se definen desde saberes técnicos especializados que poseen precisamente los docentes; porque los principios inspiradores del sector incluyen y aprueban los medios para esa captura; porque se han ido generando a lo largo del tiempo un complejo entramado de intereses creados, grupos de opinión y medios de presión, que facilitan el control del sistema; porque el sector está fuertemente protegido de la competencia interior y exterior, lo que incrementa el poder interno de los docentes, y porque se están produciendo cambios importantes, como la caída de la natalidad, que favorecen la adopción de políticas malthusianas y proteccionistas, tanto en la escuela pública como en la privada concertada.

Como ya hemos dicho, el crecimiento a largo plazo de la economía española debe apoyarse en la educación, porque ésta es la base del capital humano, posibilita el uso eficiente del capital físico y la adaptación de nuevas tecnologías, y es condición necesaria para el desarrollo de esas tecnologías. El conocimiento es un bien en el que todos pueden participar sin que se agote, que puede crecer sin límite, que aumenta la productividad del capital físico y del trabajo, teóricamente sin límites. Por eso hace falta superar, cuanto antes, un sistema educativo que hoy es demasiado rígido, politizado, capturado por funcionarios y docentes, con altos costes y carente de incentivos a la calidad, la innovación y el cambio. □

Antonio Argandoña es profesor Ordinario y Secretario General del IESE (Universidad de Navarra), y catedrático de Fundamentos del Análisis Económico (en excedencia). Ha sido catedrático de las Universidades de Barcelona y Málaga. Ha escrito abundantemente sobre temas de teoría económica, economía española e internacional, ética económica y empresarial, etc.

IESE**DOCUMENTOS DE INVESTIGACION - RESEARCH PAPERS**

| No. | TITULO | AUTOR |
|---------------|---|---------------------------------|
| D/ 265 | Sector español de la alimentación y bebidas: Empress familiares y no familiares (I) | Gallo M.A. Estapé M.J. |
| D/ 265 BIS | The family business in the Spanish food and beverage industry (I) April 1994, 47 Pages | Gallo M.A. Estapé M.J. |
| D/266 | Asignación de inversiones en condiciones de responsabilidad limitada. Mayo 1994, 4 Págs. | Santomá J. |
| D/266 BIS | Investment allocation under limited liability rules. May 1994, 4 Pages | Santomá J. |
| D/267 | Sector español de la alimentación y bebidas: Empresas familiares y no familiares (II) Mayo, 1994, 43 Págs. | Gallo M.A. Estapé M.J. |
| D/267 BIS | The family business in the Spanish food and beverage industry (II) April 1994, 43 Pages | Gallo M.A. Estapé M.J. |
| D/268 | Alliance networks in European banking. June 1994, 26 Pages | García Pont C. |
| D/269 | Las relaciones laborales en Alemania. Junio 1994, 61 Págs. | Gómez S. Pons M ^a |
| D/270 | Las relaciones laborales en Francia. Junio 1994, 66 Págs. | Gómez S. Pons M ^a |
| D/271 | La estructura interna de la empresa en la visión de Coase. Julio 1994, 19 Págs. | Argandoña A. |

IESE**DOCUMENTOS DE INVESTIGACION - RESEARCH PAPERS**

| No. | TITULO | AUTOR |
|-------|--|----------------------------------|
| D/272 | Teaching business ethics using the case method. July 1994, 17 Pages | Argandoña A. |
| D/273 | Weak form market efficiency: A comparison between the Spanish and the U.S. stock markets. July 1994, 39 Pages | Martínez Abascal E. Pregel G. |
| D/274 | Investing in Russia. July 1994, 36 Pages | Taylor G. |
| D/275 | Aspectos éticos en la consultoría de búsqueda de directivos. Septiembre 1994, 16 Págs. | Melé D. Roig B. |
| D/276 | Factores determinantes del ahorro. Septiembre 1994, 88 Págs. | Argandoña A. |
| D/277 | Spain and the European social charter. September 1994, 33 Pages | Argandoña A. |
| D/278 | Technology management in Spain. October 1994, 14 Pages | Riverola J. Muñoz-Seca B. |
| D/279 | Códigos de conducta empresarial: ¿Pueden contribuir al desarrollo ético de los empleados? Octubre 1994, 14 Págs. | Melé D. |
| D/280 | Las relaciones laborales en Italia. Noviembre 1994, 61 Págs. | Gómez S. Pons M. |
| D/281 | Training the next generation of owners and managers: A possible key role for directors in family businesses. November 1994, 17 Pages | Tomaselli S. |