# EDUCACIÓN: POLITIZADA, REGULADA Y DESPRIVATIZADA

Antonio Argandoña

*En España la educación es un campo tan fuertemente regulado e intervenido, que ha alcanzado un elevado nivel de ineficiencia. En definitiva, nuestro sistema educativo sustituye la racionalidad del mercado por la de la reglamentación; pero la falta de orden, prioridades y racionalidad de esta última obliga a poner en duda la buena intención de todo el proyecto reglamentista.*

La Constitución española 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 tenemos en cuenta que nuestra ley fundamental no pretende sentar verdades que todos deben aceptar, ni criterios de racionalidad (económica o de otra índole), sino solo 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, el proceso de socialización del alumno (transmisión de hábitos, actitudes y pautas de comportamiento), etc.

Nuestra Constitución recoge también (de manera implícita) los principios sociales, políticos y técnicos que orientan la educación: universalidad (en la etapa básica), obligatoriedad de la educación básica, igualdad en el ejercicio del derecho, gratuidad y ayuda económica a los centros privados, libertad de enseñanza, de cátedra y de creación de centros, participación en la gestión, autonomía universitaria, unicidad y diversidad (sobre una formulación única y común para cada etapa educativa se admite la heterogeneidad de valores y medios), incluído el de-

recho a la "formación religiosa y moral con arreglo a sus propias convicciones"; dualidad de provisión, pública y privada, sin preeminencia de una sobre otra, iniciativa pública, descentralización, continuidad de las distintas etapas educativas, y secularización, de acuerdo con el carácter aconfesional del Estado.

Esos objetivos y principios tienen origen diverso, y proceden de ideologías o teorías diversas, se han ido acumulando por consenso, se van ordenando de acuerdo con prioridades cambiantes según las circunstancias, y no existe entre ellos una ordenación lógica o técnica que garantice su coherencia y su eficiencia. 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 esta última obliga a poner en duda la buena intención de todo el proyecto reglamentista.

## ¿Por qué regular la educación?

**El poder de mercado.** La existencia del poder de mercado –cuando 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 mediante empresas públicas o mediante el control de los precios. Pero hoy en día no se dan situaciones de este tipo en el sector educativo, sometido a fuerte competencia potencial y real (más aún cuando la demanda se está derrumbando, por la caída de la natalidad).

Y, sin embargo, en los últimos lustros se ha llevado a cabo una política eficaz de predominio de la escuela pública, conservando formalmente los principios de dualidad, diversidad y libertad de creación de centros, pero poniendo más énfasis en los de igualdad, gratuidad, iniciativa pública y secularización. Ahora bien, el equilibrio entre esos principios es de naturaleza política, y en ese proceso el regulador es juez y parte, actuando con criterios no solo técnicos, sino también políticos (de control de una pieza clave de la sociedad) e ideológicos. Porque, en definitiva, si la escuela privada pierde peso en los años setenta y 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–.

Ahora bien, el predominio de la escuela pública no garantiza la eficiencia en la producción del servicio, sino más bien lo contrario, a la vista de los incentivos perversos que se generan en ella. En nuestro caso, esto se concentra 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, además, la existencia de restricciones a la entrada constituye una barrera a la competencia, que, en este caso, no da lugar a precios mayores, sino a ventajas de otro tipo, como la resistencia a la innovación y al cambio, la permanencia en el puesto de trabajo, etc.

**Efectos externos, gratuidad y redistribución.** Cuando una persona recibe educación, aumenta su "capital humano", cuya explotación le reportará elevadas rentas futuras, aparte de otras ventajas. Pero la formación genera también la capacidad de adquirir nuevos conocimientos, la oportunidad de una mayor educación para las generaciones futuras y otros beneficios que van a parar a la sociedad. 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.

Esto se evita mediante la escolarización obligatoria y, sobre todo, mediante subvenciones a la educación, 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 de eficiencia para la escolaridad obligatoria o las subvenciones a la escolaridad, pero no para ambas a la vez, ni para una escolaridad muy larga, ni para la gratuidad total. Ahora bien, la gratuidad es atractiva para el político, bien recibida por los usuarios, preferida por la escuela (resulta más cómodo recibir los ingresos del Estado que de los usuarios, que serán también más exigentes). Y la prefieren también los sindicatos de docentes, porque reduce la competencia y hace más seguros sus sueldos. Razones que, en todo caso, no evitan la ineficiencia producida por la gratuidad. Además, el sistema impositivo español es poco progresivo, como corresponde a una economía industrializada y abierta; por tanto, recaudar impuestos para financiar la gratuidad de la enseñanza es una medida socialmente regresiva.

La manera de canalizar la gratuidad tiene también efectos importantes. Pagar directamente a la escuela, como se hace en España, reduce la voz de los usuarios y aumenta la de los políticos, funcionarios y maes-

tros; descincentiva la innovación y la calidad, y lleva a la subvaloración del servicio por el usuario.

Pero en este país la gratuidad es un tema tabú, porque lo dice la Constitución –aunque ya hicimos notar que esto no es prueba de racionalidad–, y porque se ha visto tradicionalmente como una gran conquista social, olvidando sus costes e inconvenientes.

Pero, además de las subvenciones, encontramos controles de precios en las escuelas públicas y en las privadas concertadas, dejando 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.

Ahora bien, el control de precios genera "rentas políticas" para el gobernante y descarga 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. Pero si el sector pierde eficiencia y no puede adaptarse a las necesidades de la innovación, la renovación de equipos, etc., no parece que el regulador vaya a perder el sueño por esas minucias.

**Contenidos y calidad educativa.** La teoría de la regulación sugiere que, siempre que sea posible, los regulados intentarán el control de la actividad para provecho propio. Obviamente, aquellos que dedican más tiempo a la actividad regulada, con mayores conocimientos e intereses más próximos, acabarán haciéndose con ese control. Esa minoría son, naturalmente, los docentes, el personal de las escuelas y los funcionarios. No es de extrañar, pues, que los mecanismos reguladores se pongan al servicio de ese control, desde la existencia de escalafones funcionariales rígidos, hasta la progresiva equiparación de los sueldos de profesores públicos y privados (para reducir la competencia dentro del sector), la participación de los Consejos Escolares en la selección de personal, la desprofesionalización de la dirección de los centros públicos, la reducción de la jornada, y un largo etcétera (todo lo cual no obsta para que haya muchos docentes y funcionarios bien formados, dedicados y abnegados, aunque la lógica del sistema sea otra).

## Conclusión

En España, como en otros países de nuestro entorno, la educación es un sector fuertemente regulado e intervenido, hasta llegar a un ele-

vado nivel de ineficiencia. ¿Por qué? Quizás se deba a la significación política de la educación, cuyo control ha sido deseado por todos –y aunque nuestra sociedad sea ahora plural y pluralista, los intentos de ese control político no se han reducido, sino todo lo contrario–.

Al gobierno le conviene gozar de una cuota de poder en un sector clave, como es el educativo. En este sentido, el tener atrapadas las escuelas privadas en la tupida red reglamentadora, precios fijos, 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 políticos 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 (docentes y funcionarios) es un fenómeno factible 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 aquella captura; por los intereses creados, grupos de opinión y medios de presión, que se han ido creando para el control del sistema; porque el sector está fuertemente protegido de la competencia, lo que incrementa el poder de los docentes, y porque se están produciendo cambios como la caída de la natalidad, que favorecen la adopción de políticas malthusianas y proteccionistas.

Pero el crecimiento 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 es, hoy, demasiado rígido, politizado, capturado por funcionarios y docentes, con altos costes y carente de incentivos a la calidad, la innovación y el cambio.*

---

* Este artículo es una versión resumida del que apareció en el número 59 del *Boletín del Círculo de Empresarios* (1994), con el título "El binomio privatización / desregulación en el sector educativo".