

PERSPECTIVAS ECONÓMICAS A MEDIO PLAZO DEL SISTEMA EDUCATIVO VASCO

MIKEL ELORZA
FERNANDO GRAFE

Dpto de Educación, Universidades e Investigación.
Gobierno Vasco.

Palabras clave: Evolución del sistema educativo, perspectivas del sistema educativo.
Nº de clasificación JEL: I2, I21, I22

1. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

1.1. Influencia del descenso de la natalidad en la demanda educativa

Los efectos combinados de la caída de la natalidad, y en menor medida del cambio de signo de los flujos migratorios, han conformado una trayectoria estacionaria de la población total de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En 1981, la población era de 2.141.809 habitantes, que descendió ligera pero sintomáticamente a 2.136.100 personas en 1986, es decir, una disminución del 0,3%.

En lo que concierne a las edades escolares y escolarizables, la disminución de efectivos está siendo aún más intensa. Si se considera la franja de 0 a 23 años, en 1981 el peso relativo del grupo de edad 0-13 se situaba en el 23,6% de la población total, mientras que en 1986 se ve reducido al 18,4%.

Las edades más decisivas en la reposición de efectivos potencialmente escolarizables, como son las comprendidas entre los 0 y 6 años, disminuyen en 4 puntos su participación. Así, en 1981 suponían el 9,6% de la población total, para reducirse en 1986 al 5,6%.

(*) Los autores agradecen la colaboración de Juan María Zubeldia por su aportación de información presupuestaria.

Este cuadro demográfico brevemente descrito (1) permite entender cuales son las tendencias subyacentes en la evolución de la demanda de escolaridad. Con los datos que aporta la matrícula entre los cursos 1984/85 y 1988/89, el número de alumnos inscritos en la enseñanza no universitaria ha descendido en un 6,8%, pero merece destacarse que esta disminución afecta exclusivamente a los niveles básicos de enseñanza (preescolar y EGB). En efecto, en estos dos niveles educativos la caída de la matrícula es del 14% (véase cuadro nº 1).

En un futuro a medio plazo (3-5 años) cabe esperar que sigan manteniéndose las tendencias de descenso de la demanda en los niveles básicos. No así en las enseñanzas medias, donde pueden preverse todavía aumentos de la matrícula, aunque a menor ritmo que los años anteriores, por la entrada de los fuertes contingentes de nacidos en el período 1975-78.

1.2. Cambios cualitativos en la demanda educativa

Los datos que proporciona la matrícula en los niveles básicos (preescolar y

(1) Para un análisis más profundo ver el artículo en este mismo número de Ipiña, A. y Esparza, F.

Cuadro n.º 1. Evolución de la Matrícula

	1984/85	1988/89
Enseñanzas básicas	394.983 (100)	339.472 (86,0)
Enseñanzas medias	135.557 (100)	155.129 (114,4)
TOTAL	530.540 (100)	494.601 (93,2)

EGB) durante el período comprendido entre los cursos 1984/85y 1988/89, no ofrece alteraciones sustanciales en la participación relativa de las redes educativas, excepto en el caso de la red de ikastolas que aumenta en 2,5 puntos en detrimento de la red pública (véase cuadro n.º 2)

En el caso de las enseñanzas medias, la repartición de la matrícula tampoco ofrece alteraciones significativas, salvo el ligero aumento de la inscripción en la red de ikastolas, con un peso específico muy

reducido, en detrimento en este caso de las otras dos redes.

En cualquier caso, de la observación de la evolución de la demanda educativa por redes puede destacarse la relativa estabilidad de la cuota de participación durante todo el período considerado. Este hecho es especialmente significativo, pues en dicho período se producen profundas modificaciones en la regulación de la educación (entrada en vigor de la LODE, por ejemplo), así como en el caso de la CAPV la extensión de la

Cuadro n.º 2. Evolución de la Participación entre Redes

(En %)

	1984/85	1988/89
Enseñanzas básicas		
• pública	48,3	45,8
• privada	35,6	35,7
• ikastola	16,0	18,5
Enseñanzas medias		
• pública	55,2	54,4
• privada	41,4	40,7
• ikastola	3,4	4,9

Cuadro n.º 3. **Evolución de la Matrícula en Enseñanzas Medias**

	1984/85	1985/86	1988/89
BUP-COU	100	98,6	105,5
REM	—	100	236,7
FP	100	95,1	96,9

gratuidad a todo el nivel de EGB, que lógicamente afectan a las condiciones determinantes de la elección de red educativa.

A partir del curso 1985/86 se produce otro hecho que modifica la oferta educativa. En efecto, la entrada en funcionamiento de la reforma experimental de las enseñanzas medias (REM) tiene un reflejo casi inmediato en la orientación de la demanda educativa. De forma sintética, los flujos educativos se incrementan ligeramente en el nivel de BUP-COU, disminuye la inscripción en la formación profesional (FP), y aumenta significativamente la matrícula en la REM (véase cuadro n.º 3)

Aunque la importancia cuantitativa de la REM es sensiblemente menor que el resto de niveles medios (BUP-COU y FP), al representar escasamente el 11 % de la matrícula del conjunto de enseñanzas medias, no por ello debe resaltarse su significación futura.

A pesar de no disponer todavía de un análisis profundo de los factores subyacentes en la toma de decisiones familiares respecto a la elección de los distintos niveles y redes de enseñanza media, la transformación cualitativa de la composición de la oferta en los niveles medios está reflejando muy probablemente una adecuación de esta misma oferta, con obvias tensiones, a una demanda social implícita. Esto es, una hipótesis plausible, aun pendiente de contrastación, es que la puesta en marcha de la REM es la consecuencia de una percepción de una disfuncionalidad en los niveles medios, donde la ordenación educativa tradicional de BUP-COU y FP no es satisfactoria para responder a los problemas que el

sistema educativo presenta, tanto en términos de rendimiento y eficacia del sistema propiamente dicho, como en los posibles desajustes respecto al entorno social y productivo.

En cierta medida, la futura ordenación de las enseñanzas que se está perfilando dentro del actual debate sobre la Reforma Educativa, viene a confirmar el diagnóstico sobre la inviabilidad de una estructura heredada de la ley General de Educación de 1971 (Ley Villar-Palasi) en un contexto social, económico y tecnológico muy diverso, así como de los resultados satisfactorios que se están obteniendo con la implantación de la REM (2).

1.3. La intensidad del esfuerzo económico en materia educativa

La medición del esfuerzo económico que realiza la sociedad en el área educativa debe tener en consideración el gasto de todos los sectores y agentes sociales implicados, tanto públicos como privados.

En el caso del sector privado, la escasa información disponible regionalizada dificulta enormemente una estimación rigurosa del gasto que representa.

Para la estimación del gasto público, la inexistencia de un marco presupuestario consolidado de todas las Administraciones Públicas implicadas en los aspectos educativos, constituye un

(2) Los aun no completos análisis sobre el rendimiento escolar en REM, comparativamente con BUP y FP, apuntan hacia la validez de esta opción desde el punto de vista de los conocimientos y capacidades adquiridos.

obstáculo difícilmente salvable a la hora de proceder a una evaluación rigurosa del esfuerzo económico de todo el sector público.

Por estas razones, en el presente artículo se recurre casi exclusivamente a las cifras que proporcionan los Presupuestos de la CAPV y las Cuentas Generales de la CAPV. En el primer caso, se está refiriendo al gasto presupuestado y no necesariamente realizado; en el segundo, al gasto efectivamente efectuado en el año presupuestario.

En un análisis de la evolución del gasto público de la Administración de la CAPV, que abarca el período 1981-88, debe tomarse en consideración el posible efecto perturbador de las transferencias de competencias de la Administración central a la vasca, y los derivados de la aplicación de la Ley de Territorios Históricos en el ámbito interno de la CAPV.

En tal sentido, aun a pesar de las dificultades para homogeneizar la serie, se realizaron diversos ejercicios adicionales para comprobar si los resultados que se obtuvieran diferirían significativamente dependiendo de la consideración o no de las transferencias (3). En cualquier caso, en las diferentes estimaciones realizadas, las discrepancias observadas no eran relevantes a los efectos de este análisis.

Dado que también el punto de atención se centraba en la tendencia del gasto, y por otra parte la propia reconstrucción de la nueva serie presupuestaria incluyendo los efectos de las transferencias presentaba no pocos problemas por la complejidad de obtener una información suficientemente fiable, se optó finalmente por trabajar con la serie sin homogeneizar.

Los aspectos más destacables que se presentan en el cuadro nº 4 son los siguientes:

- I) La participación del gasto educativo de la Administración autónoma sobre el total del PIB experimenta un aumento sensible, pasando de un 2,5% en los años 1981 y 1982 a un 3,7% y un 3,8% en los años 1987 y 1988.

(3) Sólo en 1988 se han descontado las transferencias del INSALUD.

Con las necesarias cautelas con las que hay que considerar las cifras internacionales disponibles sobre el esfuerzo económico en materia de educación, la participación del gasto público educativo de la CAPV se sitúa claramente por debajo de la media de los países comunitarios, ya que la relación gasto sobre el PIB oscila en torno al valor inferior del 5% de Alemania y Francia y el 7,4% de Dinamarca.

- II) La tasa media de crecimiento del gasto educativo en el período 1981-1988 es inferior al crecimiento del gasto gubernamental en el mismo período (4). En efecto, frente a una tasa del 18,9 en materia de educación, los gastos totales gubernamentales crecieron un 23,8%.
- III) La elasticidad media PIB del gasto educativo en todo el período es de 0,8, mientras que la elasticidad del gasto gubernamental es de 2. En otros términos, la tendencia del período 1981-88 es a que la proporción de la renta regional destinada a educación, aunque aumenta en términos absolutos, lo hace menos que proporcionalmente que el total del gasto público.
- IV) En consecuencia, el peso relativo del gasto educativo con respecto al gasto gubernamental disminuye hasta situarse en un 41,2% en 1988, cuando la participación media en todo el período es del 44,4%.
- V) La composición interna del gasto en educación presenta, como es obvio por el fuerte componente de personal, un claro predominio de las partidas de gasto corriente (en torno a un estable 90% del total del gasto en todo el período).
- VI) Sin embargo, el gasto imputable a remuneración de personal disminuye claramente, pasando de estar en torno al 55% del total en el subperíodo 1981-84 a situarse ligeramente por encima del 48% de media en el subperíodo siguiente.

(4) Recuérdese que para el año 1988 se han descontado las transferencias del INSALUD por la fuerte perturbación que provoca en la serie.

Cuadro n.º 4 Principales Datos de la Evolución del Gasto Público

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1981-88
Educación (mill.)	26.430,5	32.240,4	38.021,7	44.707,6	56.855,5	64.954,3	78.409,0	88.761,8	—
Gobierno (mill.)	48.369,7	65.509,3	83.427,1	115.855,1	128.846,0	166.137,7	184.454,0	215.385,4	—
PIB (mill. ptas. corr.)	1.050.829,0	1.289.368,0	1.424.515,0	1.576.014,0	1.743.803,1	1.962.885,8	2.139.035,1	2.313.366,5	—
Educación (% incr.)	—	22,0	17,9	17,6	27,2	14,2	20,7	13,2	18,9
Gobierno (% incr.)	—	35,4	27,4	38,9	11,2	28,9	11,0	16,8	23,8
PIB (% incr.)	—	22,7	10,5	10,6	10,6	12,6	9,0	8,2	11,9
Elastic. EDU/GOB	—	0,6	0,7	0,5	2,4	0,5	1,9	0,8	0,8
Elastic. GOB/PIB	—	1,6	2,6	3,7	1,1	2,3	1,2	2,1	2,0
EDUCACION/PIB (%)	2,5	2,5	2,7	2,8	3,3	3,3	3,7	3,8	—
EDUCAC/GOBIER (%)	54,6	49,2	45,6	38,6	44,1	39,1	42,5	41,2	—
GOBIERNO/PIB (%)	4,6	5,1	5,9	7,4	7,4	8,5	8,6	9,3	—
Educación (1981 = 100)	100,0	122,0	143,9	169,2	215,1	245,8	296,7	335,8	—
Gobierno (1981 = 100)	100,0	135,4	172,5	239,5	266,4	343,5	381,3	445,3	—
1. Remuneración personal	55,7	54,1	55,1	54,4	50,7	50,2	46,3	45,2	—
2. Compra bienes y servicios	2,5	3,3	3,5	3,5	3,8	3,9	3,9	3,3	—
4. Transferencias corrientes	33,6	33,1	34,4	33,9	36,6	37,9	40,1	41,1	—
6. Inversiones reales	7,2	8,2	6,2	5,6	4,9	4,1	5,6	4,4	—
7. Transferencias capital	1,0	1,2	0,8	2,6	4,1	3,8	4,2	6,1	—
	100	100	100	100	100	100	100	100	—

VII) El componente del gasto corriente que más fuertemente crece, en especial a partir de 1987, son las transferencias corrientes, y más concretamente las transferencias al sector privado de la enseñanza que llegan a representar en 1988 el 31,6% del gasto global de educación. Estas transferencias financian en gran medida la gratuidad de los niveles obligatorios de la enseñanza de acuerdo con lo establecido en la LODE, así como otros programas ligados a la compensación de las desigualdades de oportunidades.

VIII) Se observa una contención de los gastos corrientes en compras de bienes y servicios, lo que puede ser atribuido a la estabilización de los parámetros fundamentales (número de centros, profesorado y alumnado principalmente) ligados a este tipo de gasto.

IX) La evolución de las partidas de inversiones muestra un comportamiento errático en su composición interna, aunque con una ligera tendencia a incrementar las transferencias de capital, en especial a la Universidad del País Vasco, frente a las inversiones reales directamente asumidas por la Administración educativa.

2. PERSPECTIVAS

2.1. El entorno internacional

Los problemas actuales que soporta el sistema educativo vasco no son exclusivos del mismo. Prácticamente toda la literatura existente sobre diagnósticos y perspectivas de la educación en los países de la OCDE coincide en situar el problema capital en cómo mejorar la eficiencia del sistema en un contexto de restricciones presupuestarias y de un descenso de la demanda en los niveles no universitarios.

Esquemáticamente, el panorama en estos países podría ser descrito como sigue:

I) La participación del gasto educativo sobre el producto nacional se encuentra en umbrales próximos

al límite políticamente admitido. Si bien es verdad que en los dos últimos años, en una coyuntura de recuperación económica, se han vuelto a intensificar los esfuerzos económicos, el nivel alcanzado dista lejos de ser semejante al existente en el primer lustro de los años setenta.

II) El estancamiento demográfico ha reducido fuertemente las presiones sobre los niveles no universitarios de enseñanza. No obstante, en los niveles medios la demanda sigue situándose en cotas altas, especialmente en los cursos superiores.

III) En consecuencia, la contratación de nuevo profesorado se mantiene casi congelada. Sin embargo, el gasto de remuneración del personal sigue creciendo como resultado del efecto acumulativo de la antigüedad y de incremento de los salarios reales por cambios en las escalas.

IV) Fuerte desarrollo de los programas educativos ligados preferentemente con la transición escuela-vida laboral. La tendencia existente es a reducir el tiempo de aprendizaje profesional pero flexibilizando la oferta educativa, más ajustada a las características de los entornos productivos locales, y fomentando las prácticas en el seno de las empresas.

V) El perfeccionamiento del profesorado se ve impulsado como forma de adaptar sus especializaciones a la introducción de los nuevos programas.

VI) Las inversiones en instalaciones crecen particularmente en los niveles medios y superiores, como consecuencia de la introducción de nuevos medios tecnológicos a la enseñanza. No obstante, se está produciendo una mayor racionalización en cuanto al uso pedagógico de estos medios puestos a disposición del alumnado; en la medida en que los resultados de las evaluaciones sobre los rendimientos obtenidos vayan generalizándose, cabe esperar que se establezcan criterios más sustentados.

- VII) En un contexto de creciente preocupación por la eficiencia del sistema y su relación con los costes de los inputs, se están diseñando nuevos esquemas de financiación de los estudios, preferentemente en el ámbito universitario.

2.2. El sistema educativo vasco

Como ya se ha señalado, las consideraciones anteriores son extensibles al sistema educativo de la CAPV. Sin embargo existen dos matices diferenciales de gran interés. Por un lado, el nivel de madurez del sistema educativo, al menos en relación con algunos aspectos sustanciales que definiremos inmediatamente, es inferior al de los países del entorno; por otro, parece todavía admisible un incremento importante del gasto educativo, admisibilidad que se predica no, o no sólo, del aspecto ético de la cuestión, contra la que difícilmente se levantarán voces discrepantes, sino de la viabilidad concreta de esa opción político-presupuestaria que hoy parece realista en la CAPV.

Por un lado, el parque de centros, aun siendo suficiente en metraje global, plantea todavía problemas de distribución y sobre todo de dotación de espacios de recreo e instalaciones (gimnasios, laboratorios y equipos audiovisuales entre los más importantes), así como problemas de calidad y conservación que tienden a concentrarse en las zonas urbanas más deprimidas, y presenta, en su generalidad, algún problema de obsolescencia con relación a alguno o a varios de los criterios constructivos ya exigidos por nuestra última normativa, industrial, sanitaria y educativa, o con determinados principios como la eliminación de barreras arquitectónicas para minusválidos, que debieran aplicarse con carácter universal.

Por otro lado, los programas educativos son todavía profundamente insatisfactorios en aspectos tan importantes para una educación integral como la enseñanza de los idiomas, la educación física o las actividades artísticas, y existe un gran camino que recorrer en la discriminación positiva de las minusvalías individuales y en la enseñanza compensatoria de los déficits sociales.

Un indicador inequívoco de estos problemas de calidad es el que soportando unas tasas de escolarización semejantes a las de cualquier otro país del entorno europeo, el esfuerzo económico de la CAPV medido como porcentaje del gasto público sobre el PIB resulte sensiblemente inferior al de esos otros países. Por añadidura, esos países parten de un stock de capital invertido considerable, lo que hace que las diferencias detectadas en renta sean aún más significativas de lo que se desprendería de una primera lectura.

La combinación de las dos peculiaridades, infradotación y posibilidad de expandir el gasto, hará que los aciertos o desaciertos del futuro inmediato vayan a ser decisivos para la configuración del sistema educativo vasco que probablemente entrará en una fase de madurez a mediados del próximo decenio.

Esta preocupación, que es la que al mismo tiempo hace apasionante el momento que atravesamos, nos llevó durante los últimos meses a trabajar sobre los márgenes de actuación de las autoridades educativas, dentro del juego de restricciones presupuestarias que venían siendo manejadas en el contexto de la preparación del Plan Económico a Medio Plazo del Gobierno Vasco. Para ello, clasificamos el incremento del gasto en tres grandes tipologías:

- I) Incrementos inerciales, generados básicamente por el deslizamiento de la antigüedad del personal y por los costes crecientes de reposición y mantenimiento del inmovilizado material.
- II) Incrementos comprometidos, que abarcan los derivados de acuerdos políticos y sindicales y de proyectos plurianuales (asociados o no con créditos de compromiso en la mecánica presupuestaria) que supongan una escalada del gasto de un año sobre el siguiente. Por extraño que esto último pueda parecer, la larga maduración del ciclo productivo en educación hace que la mayor parte de los nuevos proyectos caigan dentro de dicha categoría en sus años iniciales.
- III) Incrementos vinculantes, derivados de decisiones externas al marco competencial de la CAPV. Habría

que considerar especialmente dentro de esta tipología todos los gastos que se desprendan de la aplicación de la futura ley de la reforma educativa.

El grueso de los incrementos del gasto se producían en el segundo capítulo como resultado del acuerdo sindical de la enseñanza pública el curso pasado, y del incremento de las transferencias al sector privado de la enseñanza por la extensión de la política de conciertos y la equiparación salarial del profesorado de la enseñanza privada, y como resultado también de los planes que entre los presupuestos de 1988 y 1989 inicia la enseñanza pública respecto del reciclaje del profesorado, de la enseñanza de idiomas, de la educación especial y de la educación física, y finalmente, del proceso de publicación de las ikastolas.

En cuanto a los supuestos arbitrarios más importantes que hubo que adoptar a fin de obtener resultados cuantificables, fueron los relativos a los costes de personal de la enseñanza pública y de transferencias a la enseñanza privada. Para calcular el efecto de los incrementos retributivos del profesorado se aplicaron las cantidades fijas previstas para cada año en el acuerdo sindical, incrementadas en el deflactor del PIB, a la plantilla real del curso 1988/89 y a la prevista para el curso 1989/90 que se mantiene constante en años sucesivos. Para los años que exceden del acuerdo se aplicó un punto de crecimiento sobre el deflactor del PIB, lo que supone una hipótesis salarial de crecimiento real, aunque moderado a partir de la expiración del acuerdo. Para calcular el efecto de los incrementos de la política de conciertos se aplicó la tasa de crecimiento anual correspondiente al período 1987/89, incrementada en la corrección resultante de llevar los salarios del personal docente de la enseñanza privada al nivel del 90% de la enseñanza pública en cuatro años.

En cuanto al cálculo del gasto vinculante derivado de la reforma era el que más incertidumbre presentaba. En la actualidad todavía no se dispone de un marco de referencia suficientemente definido que permita concretar sus implicaciones respecto a los recursos materiales y humanos y los plazos

precisos para su movilización, de donde resultaba aventurada cualquier cuantificación económica. No obstante, se han iniciado ya en el presupuesto de la CAPV de 1989 determinados programas en el área de las enseñanzas técnico profesionales que podrían ser calificados como de adaptación a la reforma. Es la proyección de estos programas hasta el año 1992 la que se ha utilizado como sucedáneo del gasto vinculante, toda vez que la ventaja adquirida por esta vía podría actuar como un colchón de seguridad contra un brusco incremento del gasto inducido por la ley de reforma.

En el cuadro nº 5 se presentan los resultados de la simulación bajo dichos supuestos. Hay que observar que no se incluye ningún programa que no esté ya previsto en el presupuesto de 1989. En el cuadro nº 6 se muestran los principales datos obtenidos del Plan Económico a Medio Plazo del Gobierno Vasco en relación con el gasto educativo.

2.3. El contraste con el escenario presupuestario a medio plazo

La confrontación entre las estimaciones realizadas bajo las dos hipótesis, esto es, la primera como expresión cuantificada de los gastos inerciales, comprometidos y vinculantes (cuadro nº 5), y la segunda, valorada como el margen de actuación en materia de gasto presupuestario que se deriva de la previsión de ingresos disponibles en el horizonte de 1992 (cuadro nº 6), arroja diversas conclusiones de indudable interés para la política educativa:

- I) Bajo los supuestos macroeconómicos definidos en el Plan Económico a Medio Plazo del Gobierno Vasco, las proyecciones de los gastos dan como resultado la necesidad de financiarlos con unos presupuestos con elasticidad gasto público total de 1,7 para el período 1989-92, frente a la elasticidad media histórica de 0,8.

Por su parte, las estimaciones del mismo Plan Económico (cuadro nº 6) ofrecen una elasticidad próxima a 1, superior a la histórica pero inferior a la que se deriva de las previsiones de gasto (cuadro nº 5).

Cuadro n.º 5 **Escenario Presupuestario según Proyecciones de Gastos Comprometidos y Vinculantes**

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Crec. real ESPAÑA (%)	—	4,5	3,6	3,2	3,5	3,6
Difer. ESP/CAPV (%)	—	2,0	0,1	0,0	-0,3	-0,8
Crec. real PIBCAPV (%)	—	2,5	3,5	3,2	3,8	4,4
Elast. GOB/PIBCAPV	—	24,9	7,4	2,7	1,8	1,7
Cree. corr. presup. GOB. (%)	—	62,3	25,8	8,6	6,9	7,5
Elast. EDUC/GOB	—	0,2	0,8	2,1	1,9	1,6
Crec. corr. pres. EDUC (%)	—	13,2	20,8	17,7	12,9	11,7
Presup. GOB (ptas. corr.)	186.054,0	302.021,0	379.854,0	412.619,1	441.147,6	474.375,0
Presup. EDUC (ptas. corr.)	78.409,0	88.762,0	107.207,1	126.233,6	142.468,1	159.189,6
PIBCAPV (ptas. corr.)	2.139.035,0	2.304.328,9	2.480.379,7	2.636.544,4	2.818.835,0	3.031.149,7
Precios implícitos PIB (%)	—	5,1	4,0	3,0	3,0	3,0
Presup. EDUC/PIBCAPV (%)	3,7	3,9	4,3	4,8	5,1	5,3
Presup. EDUC/GOB (%)	42,1	29,4	28,2	30,6	32,3	33,6

Cuadro n.º 6 Escenario Presupuestario según el Plan Económico a Medio Plazo

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Crec. real ESPAÑA (%)	—	4,5	3,6	3,2	3,5	3,6
Difer. ESP/CAPV (%)	—	2,0	0,1	0,0	-0,3	-0,8
Crec. real PIBCAPV (%)	—	2,5	3,5	3,2	3,8	4,4
Elast. GOB/PIBCAPV	—	24,9	7,4	2,7	1,8	1,7
Cree. corr. presup. GOB. (%)	—	62,3	25,8	8,6	6,9	7,5
Elast. EDUC/GOB	—	0,2	0,8	1,1	1,0	1,0
Cree. corr. pres. EDUC (%)	—	13,2	20,8	9,2	6,9	7,5
Presup. GOB (ptas. corr.)	186.054,0	302.021,0	379.854,0	412.619,1	441.147,6	474.375,0
Presup. EDUC (ptas. corr.)	78.409,0	88.762,0	107.207,1	117.062,6	125.156,3	134.583,1
PIBCAPV (ptas. corr.)	2.139.035,0	2.304.328,9	2.480.379,7	2.636.544,4	2.818.835,0	3.031.149,7
Precios implícitos PIB (%)	—	5,1	4,0	3,0	3,0	3,0
Presup. EDUC/PIBCAPV (%)	3,7	3,9	4,3	4,4	4,4	4,4
Presup. EDUC/GOB (%)	42,1	29,4	28,2	28,4	28,4	28,4

- II) El esfuerzo económico resultante, medido como el gasto público en educación sobre el PIB, se sitúa al final del período en torno al 5%. Este esfuerzo es similar al que en la actualidad realizan diversos países europeos.

En cambio, el esfuerzo que se refleja en las previsiones del Plan Económico se sitúa en torno al 4,4% del PIB vasco.

- III) Cabe esperar que una vez consolidada la estructura básica del sistema educativo tras la puesta en marcha de la reforma educativa, el esfuerzo económico se establezca en torno al 5% del PIB.

En este caso, las diferencias entre los dos escenarios es más bien un problema de calendario que de divergencias en cuanto a los objetivos macroeconómicos en ellos implícitos. O se incrementa todavía más el gasto público en educación, y para ello se incrementa el gasto del gobierno o se disminuye el gasto de otros departamentos, opción, cualquiera de ellas, poco probable, o bien se reajusta el gasto en educación a una senda de crecimiento algo más lenta de lo previsto.

Cuando se habla de ajustar se habla necesariamente de arbitrar entre intereses. Aunque no todos los arbitrajes sean ajustes todos los ajustes son arbitrajes, y pertenecen, por su propia naturaleza, al dominio de la política. No obstante hay algunas reflexiones previas a la toma de decisiones propiamente dicha, que pueden ser compartidas por personas de pensamiento político diferente.

La primera de tales reflexiones debe hacerse sobre el papel de los grandes grupos de presión frente a los intereses generales. Es bastante obvio que determinados programas, como el desarrollo de la enseñanza de los idiomas modernos o el de la educación física, benefician al país a través de una masa inorgánica de beneficiarios que, en el mejor de los casos, podrán expresar su acuerdo o desacuerdo en los plazos y formas que establece la ley electoral. Aun en el mejor de los casos, el desarrollo o no de esos programas tendrá una ponderación pequeña en la

formación de su voluntad electoral, mientras que en la mayoría de ellos ni siquiera identificará, ni tiene porqué, el desarrollo de esos programas con una opción política.

La aplicación de políticas de ajuste que desagraden a los grupos de presión pueden provocar por el contrario, imaginemos campos tan sensibles como la financiación a los centros religiosos o la política salarial, un clima de conflictividad que dañe seriamente la normal provisión del servicio educativo. Cualquier gestor responsable tratará instintivamente de evitar este daño cierto antes que perseguir un bien lejano y tal vez incierto. Por añadidura, en el caso de no poder evitarlo es muy probable que el elector sí identifique su opción política.

Es bastante evidente qué programas son siempre los más amenazados. Precisamente por eso las personas que encarnan los poderes públicos deberían no sólo aplicar criterios fundados de racionalidad, sino, dentro de ciertos límites, que son los de la negociación y el diálogo, una sincera pasión ética por la defensa del más débil.

2.4. Salarios y transferencias e interés público.

Es una reflexión bastante habitual la de que la educación es el único sector importante de la producción donde las técnicas de producción han permanecido prácticamente invariables. No quiere decirse con esto que no haya existido una evolución pedagógica —que constituye además una parte importante del patrimonio de libertad y de progreso de las culturas modernas—, sino que la relación insumo/producto se ha mantenido estable, en particular con el factor trabajo. Hasta donde se sabe, nadie ha inventado un procedimiento para sustituir profesores por máquinas.

Es así que cualquier disminución de costes basada en un aumento de la productividad tiene sus límites bastante rígidos determinados por los umbrales de saturación de las aulas. Todos los sistemas, que, como el nuestro, han seguido sendas de crecimiento rápido se han encontrado con restricciones presupuestarias a las que han tenido que hacer frente por lo tanto mediante la

contención de los costes salariales.

A la larga esta contención ha acabado por erosionar seriamente la motivación del personal docente y hasta es muy plausible que haya dañado los mecanismos de un reclutamiento de calidad. Por otra parte ha dañado también la consideración social del docente, de manera que ha originado no sólo una conflictividad sindical inmediata en la enseñanza sino, más grave, la quiebra de los modelos jerárquicos que se les proponen a los alumnos cuando se encarnan en alguien que carece de consideración social.

De manera que recuperar unos niveles salariales dignos para el profesorado, es una de las prioridades más fundadas que se le plantean a un sistema educativo que ha cubierto tasas de escolarización suficientemente altas para —en el contexto actual de depresión demográfica— relegar a segundo plano el crecimiento cuantitativo.

Sin embargo, las mejoras salariales no pueden limitarse a una aplicación lineal de mejoras indiscriminadas. En un sistema fuertemente determinado por el régimen de la función pública, la ausencia de un diseño de carrera y la acumulación de antigüedad como única vía para acceder a mejoras retributivas ó traslados, apenas existe otro estímulo para la superación profesional que el puramente ético.

Esta situación no sólo resulta injusta sino también extremadamente peligrosa, puesto que puede hacer peligrar cualquier proyecto renovador basado en la autonomía de los centros y en la introducción de principios de calidad y competencia.

Sumarísimamente el sistema educativo puede ser descrito como un circuito retroalimentado que va de la administración educativa, que no es todavía sistema docente sino representación de los poderes públicos, a la inspección educativa, de la inspección a los directores, de los directores a los claustros y de los claustros a todo el centro, y viceversa. Existen otros subsistemas y otros circuitos participativos que interactúan con este, por ejemplo el de consejos escolares, pero lo que es importante retener es que las relaciones funcionales y jerárquicas claves están situadas en este circuito en el que, no casualmente, intervienen todos los agentes fulltime del sistema.

No casualmente tampoco, este circuito se encuentra dañado en varios puntos y especialmente en el nivel de directores de centro. Ocurre de hecho que el director, cuya posición se encuentra fuertemente limitada en nuestro ordenamiento jurídico por su carácter electivo y la duración de su mandato, depende del apoyo del claustro o de una parte del claustro, y que puede ser fácilmente removido, por lo que carece a menudo de la fuerza necesaria para garantizar el ejercicio real sus funciones directivas.

Si se le añade a esto la politización de muchos claustros, es frecuente que conduzca a ausencia de criterios estrictamente profesionales en la elección del director. Este factor sería por sí solo suficiente para explicar la interrupción del circuito a que antes nos referíamos. Por añadidura, la carencia de una formación específica origina evidentes ineficiencias en los mecanismos de funcionamiento de los centros, que será tanto más grave cuanto más se intensifique el proceso de competencia entre las distintas redes y ofertas educativas.

En este contexto, no pueden obviarse por tanto los problemas de la falta de una retribución adecuada del profesorado. Es más, la persistencia de la actual estructura retributiva, y hasta contractual, dificultará en gran medida las posibilidades de introducir en el sistema educativo las innovaciones pedagógicas que se contemplan en la futura Reforma Educativa. Frente al argumento general esgrimido de no ceder ante las presiones de aumentos salariales por el incremento que conllevan en los gastos corrientes a largo plazo, cabe también objetar que los costes tangibles e intangibles que debe soportar el sistema educativo por la falta de una motivación profesional del principal factor de producción tienen que ser internalizados como deseconomías de un sector tan estratégico para la economía vasca como es la educación. Para poco valdrían nuevas inversiones en mejoras de edificios e instalaciones, o la potenciación de técnicas pedagógicas más modernas, si el principal transmisor de los conocimientos no encuentra incentivos profesionales.

Este problema, común por otra parte a la gran mayoría de los sistemas educativos europeos, requiere que los

incrementos de coste salarial sean aplicados a retribuir de manera diferente diferentes grados de responsabilidad, y a conformar una definición de la carrera docente que cree estímulos suficientes para el desarrollo profesional y la asunción de responsabilidades por sus miembros.

Otro de los grandes capítulos que debería ser debatido es la actual política de igualdad de oportunidades, y en especial el destino de las subvenciones a las distintas redes educativas y agentes sociales que intervienen en la enseñanza. La principal justificación de una política de transferencias a la enseñanza privada es la de asegurar el derecho a la educación, y en particular el derecho de todos los ciudadanos en edad escolar a recibir la enseñanza en los niveles básicos. Resulta obvio que en este concepto la enseñanza concertada, es decir, la enseñanza financiada mediante transferencias a los centros privados tiene un carácter complementario de la enseñanza pública en la medida en que tiende a llegar allá donde la enseñanza pública no llega. Este enfoque está expresamente recogido en nuestro ordenamiento bajo el concepto de «necesidades de educación».

Probablemente tal planteamiento tiene vigencia en un sistema educativo como el que heredó España del último medio siglo, donde por razones históricas la enseñanza privada venía cubriendo un hueco muy importante en la cobertura de la demanda. En la CAPV el rasgo estaba, si cabe, más acentuado. Parecía por lo tanto legítimo que al mismo tiempo que se realizaba un esfuerzo para extender la enseñanza pública gratuita,

se realizase un esfuerzo paralelo para permitir el acceso de las clases más desfavorecidas a la enseñanza privada allí donde fuese necesario y en la medida en que la enseñanza pública no cubriera toda la demanda.

Esta política, en un contexto de elevada escolarización, que asegura el que el total de los niveles obligatorios y la mayor parte de los no obligatorios hasta tasas perfectamente homologables con cualquier país avanzado, se encuentran cubiertos por la oferta educativa existente, y donde la caída de la natalidad esta planteando más bien problemas de redundancia, ha perdido gran parte de su función.

Probablemente sea aconsejable una reducción en las tasas de incremento de la financiación a la enseñanza privada que se viene experimentando en el último trienio. Una tasa de incremento igual al deflactor del PIB, corregida en el coste de la equiparación de los salarios del profesorado en los términos expuestos más arriba, sería compatible con el presupuesto del Plan Económico a Medio Plazo, y permitiría por otra parte un incremento discreto, pero constante en los niveles de financiación de las enseñanzas medias, a medida que los niveles inferiores van siendo alcanzados por la baja de natalidad.

Una política de este tipo, combinada con una política salarial que aplicase el avance de un punto cada año en las retribuciones reales del profesorado durante los años 1991 y 1992, sería probablemente compatible tanto con los límites presupuestarios como con los planes de mejora de la calidad de la enseñanza emprendidos durante el bienio 1988-89.

