

Competencia y privatización en el mercado educativo

Benito Arruñada

(*Boletín del Círculo de Empresarios*, núm. 59, 2.º semestre, 1994, 265-75)

En los últimos años se ha asistido en España a una intensa discusión sobre la conveniencia de someter a la disciplina competitiva diversos sectores de la actividad económica que se habían encontrado hasta ahora a cubierto de su influencia. Es el caso de las telecomunicaciones, los transportes y los servicios profesionales. La polémica ha alcanzado incluso a una parte tan representativa del llamado “estado del bienestar” como la prestación directa de servicios sanitarios por las administraciones públicas. La discusión no ha afectado, en cambio, a la educación, cuyas pautas estructurales de regulación y producción apenas han sido cuestionadas.

El propósito de estas páginas es contribuir al examen de esta situación no competitiva del sector educativo. El argumento que en ellas se expone apunta cómo la ausencia de competencia, junto con el control seudodemocrático de los centros de enseñanza, pueden haber provocado un alto grado de privatización fáctica, sobre todo en la enseñanza mal llamada pública. Esta consolidación de intereses privados quizá constituye hoy el principal obstáculo para una eventual transformación productiva del sector.

La realidad de los fallos del mercado educativo. Se cree que la actuación libre del mercado originaría fallos importantes en el ámbito de la educación. Como tales fallos, se suelen señalar la existencia, por un lado, de efectos externos positivos; y, por otro, de costes contractuales prohibitivos. Los efectos externos tienen su origen en que una parte del valor de las inversiones educativas individuales no sería apropiada por los individuos en que dichas inversiones se incorporan. Consiguientemente, estos individuos tenderían a educarse menos de lo que sería óptimo desde un punto de vista colectivo. Por otro lado, los elevados costes contractuales provocan que sea a menudo difícil financiar inversiones en educación o capital humano de uso general. Ello no sólo porque el deudor de dicha financiación puede tener dificultades para garantizar la devolución del crédito destinado a adquirir educación. Además, otras soluciones, como sería el descontar de los salarios el valor de la educación proporcionada en el puesto de trabajo, encuentran limitaciones importantes en la existencia de mínimos salariales, tanto de origen regulatorio como derivados de la necesidad de supervivencia; así como en la naturaleza especializada de la educación que puede dar un empleador (cuando no *específica* en el sentido de que su valor depende de la continuidad del contrato de empleo) .

La realidad de los fallos del Estado. Ante estos fallos del mercado, es posible que convenga una intervención correctora de naturaleza política. No obstante, es deseable que esta intervención, primero, supere un examen de costes y beneficios; y, segundo, se someta a una búsqueda de qué procedimientos permiten alcanzar con un menor coste los fines perseguidos, tanto si éstos son meramente productivos como también redistributivos. La intervención sólo es conveniente si los costes en que incurre, como consecuencia principalmente de los fallos del mercado político en el que se toman las decisiones interventoras, son menores que los beneficios que proporciona. Es poco menos que imposible valorar si éste es o no el caso. Baste indicar que muchos de los costes ni siquiera se perciben como tales costes o tienen un signo discutible —por ejemplo, el riesgo de manipulación que, aun siendo quizá inseparable de todo proceso educativo, posiblemente se agrava con la centralización y politización del sistema —; y que la decisión colectiva es proclive a padecer asimetrías informativas, en la medida en que los votantes observamos más o menos fácilmente los costes o los beneficios de esta posibilidad institucional frente a los de sus alternativas. Así mismo,

los fallos del mercado habrían de analizarse haciendo referencia a un mercado cuya incapacidad para aliviar muchos de sus problemas se deriva de la propia intervención. Bien es cierto que, en general, la opinión dominante, incluso entre partidarios de soluciones favorables a la actuación libre del mercado, es que el educativo es uno de los sectores en los que la intervención financiadora está más justificada. Este carácter dominante hace relativamente innecesario enjuiciar los pros y contras, y hasta incluso el grado de intervención; y justifica que lo que resta de este ensayo se centre en cuál puede ser el *tipo* de intervención más conveniente.

¿Es necesario que el Estado produzca educación? En este último sentido, es claro que para la educación, como para otros muchos sectores, aun cuando estuviera plenamente justificada la intervención del Estado, no lo estaría el que, como ocurre en la actualidad, esta intervención se efectuase total o fundamentalmente mediante la prestación directa de servicios por organismos públicos. De un modo similar, reduciendo aún más el campo del problema, en caso de existir estos organismos públicos productores de educación, es discutible cuál ha de ser el régimen de funcionamiento a que están sometidos, definido dicho régimen por variables tales como el grado de competencia, el tipo de financiación, el diseño de los órganos de control o el estatuto jurídico del personal. Estas diversas posibilidades constituyen un espacio multidimensional y casi continuo de posibilidades organizativas o “estructuras” del mercado educativo, en las cuales incluso la titularidad público–privada puede llegar a difuminarse.

Reformar lo público domesticando la competencia: los mercados internos. Dentro de esta multiplicidad de soluciones organizativas, son de interés en cuanto a la educación las recientes experiencias británicas y estadounidenses, consistentes en introducir diversos grados de competencia entre los proveedores, frecuentemente públicos en cuanto a su titularidad jurídica y/o su financiación. En algunos casos, el objetivo es diseñar un “mercado interno” que, pretende reproducir los incentivos del mercado comercial para el uso más eficiente de los recursos. Ciertamente que estas experiencias tienen dificultades para reproducir los incentivos más nucleares y poderosos de los productores que compiten en los mercados de verdad, como son una elaborada definición de la titularidad residual y un filtro riguroso de supervivencia competitiva. No obstante, estos sucedáneos posiblemente proporcionan en muchos casos mejoras sustanciales en la asignación de los recursos. Para tal fin, se diseñan fórmulas de financiación que ligan los presupuestos de gasto de los centros, e incluso las retribuciones de su personal, a la demanda y producción de cada centro. Simultáneamente, se instituyen o perfeccionan mecanismos para proveer información al público sobre diversos indicadores objetivos de la calidad de cada centro (resultados académicos en exámenes de reválida, por ejemplo). Se aspira con ello a que los ciudadanos decidan por sí mismos la asignación de los recursos, al ejercitar su libertad de elección. En el fondo, la ventaja de un sistema de financiación de este tipo, en el que “el dinero sigue a los alumnos”, proviene precisamente de que permite utilizar un mecanismo esencial en el funcionamiento de las economías de mercado: el uso, como guía para asignar recursos, de la información dispersa e intransferible de que disponen los individuos.

La financiación de los centros podría ser competitiva. En este terreno, no parece existir interés en España por las posibilidades que brinda la competencia como herramienta de la gestión educativa pública, ni siquiera al nivel que se ha manifestado en los últimos años en el ámbito de la sanidad pública. En educación existe ya, sin embargo, un mecanismo lejanamente similar al mercado interno, y que podría constituir un primer paso en su eventual desarrollo, aunque sus posibilidades en este sentido “decisorio” estén siendo desaprovechadas casi por entero. Me refiero a la financiación pública de centros privados de enseñanza media y básica, mediante la cual en cierto sentido podría pensarse que también el dinero sigue a los estudiantes. Sin embargo, hoy por hoy lo hace con tal cúmulo de restricciones que, en lugar de generar incentivos hacia la eficiencia,

este sistema de financiación provoca anomalías y un buen número de incentivos perversos. Ello se debe, por un lado, a que la financiación de los centros públicos no depende directamente de su demanda, generando competencia desleal; por otro, a que se restringe la movilidad de los alumnos entre centros públicos —al asignarlos por su residencia—; y, por último, a que los centros privados subvencionados han de someterse a condiciones que limitan su crecimiento y restringen ineficientemente su organización.

El comprador educativo es racional. En relación con este posible uso de las decisiones individuales como mecanismo de decisión social, conviene responder a una crítica frecuente en esta área. En el caso de la educación, la eficacia de los sistemas de asignación mediante decisiones individuales suele despreciarse, alegando que los individuos “no saben” —rara vez, “no sabemos”— comprar educación. Se arguye, por ejemplo, que los centros privados ofrecen “calidad aparente”, y que ésta basta para engañar al cliente; o que proporcionan sólo un medio para las relaciones personales. En el fondo de estas críticas late, aparte de la desconfianza en la racionalidad individual y en el uso de indicadores indirectos de calidad, una visión en exceso técnica de la educación, centrada en los contenidos educativos. Curiosamente, los problemas de asimetría informativa que pudieran existir en relación con estos aspectos técnicos son fácilmente subsanables. Su conocimiento público tan sólo tropieza a menudo con los intereses privados de los proveedores menos eficientes, que a menudo logran impedir la elaboración o divulgación de los datos —suele ser éste el caso de las clasificaciones de resultados por centros—; o incluso suprimir los exámenes que les puedan servir de base, justificando la medida con teorías pedagógicas de dudoso fundamento científico.

Rigideces geográficas artificiales. Por otra parte, al valorar el posible papel de la libertad de elección en las circunstancias actuales de nuestro país, así como en general las decisiones personales en esta materia, conviene tener presente que la pauta actual de asignación de los estudiantes a los centros con base en su residencia geográfica —criterio que desde hace unos años se emplea también para las universidades— permite disfrutar educación pública de mayor calidad a los residentes en las áreas más ricas. Para comprenderlo, basta tener en cuenta que en los métodos de educación convencionales la calidad de la educación depende tanto o más de la calidad de los compañeros que de la calidad de los profesores. (Bien saben este punto las mejores escuelas de negocios del mundo, las cuales son quizá los centros educativos más inmersos en la competencia del mercado, y cuya supervivencia depende por ello de que logren una producción eficiente de capital humano). Las vigentes restricciones de acceso siguen criterios geográficos, pero originan así una notable diferenciación de tipo económico. Como consecuencia, es probable que una eventual libertad de elección no sólo se encontrase con resistencias iniciales por parte de los contribuyentes perjudicados, sino también conque podría reducir la demanda y calidad media de los mejores centros públicos.

Seudodemocracia organizativa. En cuanto a la organización de los proveedores de educación, la nota crítica dominante es la tendencia a extralimitar la democracia, falsificándola, de modo que en todo tipo de centros públicos o subvencionados han ganado poder los intereses privados de conjuntos bien definidos de profesores, alumnos y padres, a menudo en perjuicio del interés colectivo. En algunos casos, los intereses dominantes quizá son los de grupos de profesores y alumnos (así parece ocurrir en la universidad). En otros, posiblemente dominan los de ciertos grupos de padres (enseñanza media). En ambos casos, un bajo coste de oportunidad del tiempo parece ser la característica definitoria de los individuos cuyos intereses han pasado a ser sobrerrepresentados dentro de los sistemas de seudodemocracia directa que fueron institucionalizados durante los años ochenta. Como consecuencia, es de esperar un distanciamiento progresivo entre la demanda real de los ciudadanos y la oferta real que proveen muchos centros.

(Puede apreciarse, como ilustración, en el Cuadro 1 la notable descoordinación que ha existido recientemente entre la evolución de la demanda docente y de la asignación de recursos humanos en las universidades). En este terreno, tal vez el público exigirá pronto que se replantee radicalmente el problema. Sería entonces preciso considerar si no conviene restaurar formas de control democrático externo de los centros públicos. Controles, que para ser realmente democráticos, no han de imponer, como ahora, a los ciudadanos costes que para muchos de ellos resultan prohibitivos si desean ejercer sus legítimos derechos de control. Probablemente, ello requiere un control más centralizado de los resultados —aunque no necesariamente de las decisiones—, un mayor grado de inspección administrativa, y cambios en la existencia, composición, funciones y nombramientos de los órganos de gobierno de los centros, tanto colectivos como unipersonales.

El vaciado de contenidos atenta contra la movilidad social. Tal vez en parte como consecuencia de esta seudodemocracia que preside el gobierno de los centros educativos, se ha producido a todos los niveles, y no sólo en los centros públicos, una transformación y aligeramiento sustancial de los contenidos pedagógicos, fenómeno en el que seguimos fatalmente la evolución de la que otros países sólo con mucho esfuerzo están intentando dar marcha atrás. Las manifestaciones son comunes: supresión de reválidas, cursos selectivos y materias “llave”; abundancia de exámenes de “repesca” y recuperación; institución acelerada de denominaciones eufemísticas de las calificaciones (“no suficiente”), en detrimento de las consideradas peyorativas; supresión de calificaciones y *rankings*; abandono de todo esfuerzo memorístico; menor peso de los conocimientos productivos en favor de los consuntivos (matemáticas por música).

Una de las consecuencias más graves de este cambio en contenidos y métodos se deriva del menor entrenamiento en el esfuerzo que ha de estar presente en toda educación productiva. Si el estudiante no aprende a sacrificarse, no sólo será menos productivo y por tanto ganará menos ingresos, sino que la propia educación pierde importancia como señal de productividad al mercado de trabajo. Las consecuencias de tipo distributivo también son graves, puesto que una escuela transigente es tal vez menos valiosa para aquellos jóvenes, seguramente los más pobres, cuyas familias son relativamente incapaces de transmitirles valores productivos. Lo mismo cabe decir de las mayores dificultades para señalar su calidad: baste apuntar cómo, en el caso de la educación superior, los más acaudalados pueden señalarla mediante estudios en el extranjero. La actual masificación universitaria, que insólitamente se ha intentado presentar como un éxito, tiene en este terreno distributivo consecuencias tan imprevistas como nefastas: ¿de qué vale un título obtenido con poco esfuerzo para un joven sin posibilidad de proporcionar otras señales al mercado de trabajo, cuando, además, el capital humano incorporado en esos estudios apenas incrementa su productividad?

¿Mejor calidad o descenso de la productividad? La medida de la productividad en el sector terciario es siempre difícil. En el caso de la educación española se dispone de pocos datos para evaluarla. No obstante, algunos indicios apuntan a que al menos en los centros públicos ésta puede haber descendido de modo sustancial en los años ochenta. Así, el número de profesores ha aumentado por encima del número de alumnos entre los cursos 1981-82 y 1990-91 en todos los niveles educativos, excepto en los estudios universitarios. El número de profesores se ha elevado incluso en preescolar y EGB, pese a que en estos niveles descendió el número de alumnos. Así es que el número de alumnos por profesor ha descendido de 31,11 a 22,51 en preescolar, de 26,76 a 18,77 en EGB, y de 17,19 a 15,16 en enseñanza media. Obviamente, estos descensos pueden interpretarse como incrementos de calidad. Sin embargo, no existe una conexión causal inequívoca entre ambas variables: no necesariamente aumenta la calidad cuando baja el número de alumnos. Por el contrario, si, como indican numerosos indicios circunstanciales, la calidad ha disminuido en estos años, el descenso del ratio de alumnos por profesor revela una caída notable de la

productividad. Las comparaciones internacionales tampoco apoyan una interpretación positiva de nuestra evolución: uno de los sistemas educativos con mejores resultados académicos, como es el japonés, tiene ratios de alumnos por profesor claramente superiores.

Quién regula la educación no debe producirla. Permítaseme terminar extendiendo al sector educativo una conocida propuesta de reforma institucional. La discusión racional de las reformas necesarias en el sector educativo tropieza con mayores dificultades que en otros sectores: no sólo la educación está en buena medida sacralizada, lo que la sitúa por encima de la crítica (¿nos hemos preguntado si no estaremos gastando *demasiado* en educación?), sino que se produce una coincidencia sustancial de reformadores y reformados. Por ello, también es necesario aplicar en este sector la recomendación, propuesta recientemente por el Tribunal de Defensa de la Competencia para los servicios públicos, consistente en separar radicalmente a las instituciones reguladoras de las entidades reguladas. Las posibilidades que se abrirían en esta línea son notables: Sobre todo, sería posible sujetar a los productores a un control más democrático, haciendo que la asignación de recursos respondiera más fielmente a la demanda. Como plus añadido, el sector podría liberarse de la carga que hoy arrastra como consecuencia de decisiones que son fruto del juego político partidista a corto plazo.

Cuadro 1. Alumnos por profesor en los centros públicos universitarios

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del *Anuario Estadístico de España 1993*, del INE (Madrid, 1994).

Centros:	Curso 1983-84		Curso 1990-91		Alumnos por profesor		Tasas de incremento anual	
	Matrícula	Profesorado	Matrícula	Profesorado	1983-84	1990-91	Matrícula	Profesorado
Filosofía y Letras	5,458	2,132	6,065	2,608	2.56	2.33	1.52%	2.92%
Medicina	52,180	5,713	35,353	6,993	9.13	5.06	-5.41%	2.93%
EU de Enfermería	16,632	2,754	21,168	3,247	6.04	6.52	3.51%	2.38%
Ingenieros Químicos	480	79	579	72	6.08	8.04	2.72%	-1.32%
Ingenieros Navales	607	94	785	95	6.46	8.26	3.74%	0.15%
Ingenieros de Montes	940	119	1,042	126	7.90	8.27	1.48%	0.82%
Ingenieros de Minas	1,270	270	2,187	259	4.70	8.44	8.07%	-0.59%
Ingenieros Agrónomos	3,764	579	6,392	713	6.50	8.96	7.86%	3.02%
Ingenieros de Caminos	3,832	589	7,000	654	6.51	10.70	8.99%	1.51%
Ingenieros Aeronáuticos	1,643	146	1,621	148	11.25	10.95	-0.19%	0.19%
Arquitectura	14,246	1,201	17,037	1,431	11.86	11.91	2.59%	2.53%
Veterinaria	10,995	575	11,933	993	19.12	12.02	1.18%	8.12%
EU Profesorado E.G.B.	75,695	4,057	52,669	4,320	18.66	12.19	-5.05%	0.90%
Ingenieros Industriales	14,221	1,609	24,654	1,983	8.84	12.43	8.18%	3.03%
Filosofía, CC. Educ. y Pedagogía	28,925	961	22,762	1,695	30.10	13.43	-3.37%	8.44%
Bellas Artes	6,635	369	10,310	760	17.98	13.57	6.50%	10.87%
Ciencias Geológicas	2,460	208	3,378	240	11.83	14.08	4.63%	2.07%
Farmacía	21,231	1,180	22,097	1,551	17.99	14.25	0.57%	3.98%
Ingeniería Técnica Aeronáutica	1,514	98	1,643	101	15.45	16.27	1.17%	0.43%
Ingeniería Técnica Minera	1,430	182	2,801	163	7.86	17.18	10.08%	-1.56%
Ingenieros de Telecomunicación	5,261	340	10,172	591	15.47	17.21	9.88%	8.22%
Ingeniería Técnica Naval	466	75	1,617	91	6.21	17.77	19.45%	2.80%
Ciencias Biológicas	24,813	925	23,514	1,303	26.82	18.05	-0.77%	5.02%
Ciencias Químicas	15,883	1,172	24,693	1,364	13.55	18.10	6.51%	2.19%
Informática	5,399	232	11,631	640	23.27	18.17	11.59%	15.60%
Ingeniería Técnica de Obras Públicas	1,516	168	4,321	209	9.02	20.67	16.14%	3.17%
Ciencias Matemáticas	8,869	453	12,416	556	19.58	22.33	4.92%	2.97%
Ingeniería Técnica Agrícola	7,791	534	14,204	593	14.59	23.95	8.96%	1.51%
Ingeniería Técnica Topográfica	733	47	2,726	110	15.60	24.78	20.64%	12.92%
Ciencias Físicas	8,007	539	16,503	619	14.86	26.66	10.88%	2.00%
Ingeniería Técnica de Telecomunicación	4,250	206	9,491	341	20.63	27.83	12.16%	7.47%
Ingeniería Técnica Industrial	26,697	1,796	48,542	1,643	14.86	29.54	8.92%	-1.26%
Ingeniería Técnica Forestal	1,178	57	2,316	78	20.67	29.69	10.14%	4.58%
Ciencias de la Información	12,744	459	21,572	699	27.76	30.86	7.81%	6.19%
Ciencias Económicas y Empresariales	54,314	2,205	126,215	4,080	24.63	30.94	12.80%	9.19%
Arquitectura Técnica	9,323	572	16,553	527	16.30	31.41	8.55%	-1.16%
EU de Informática	5,938	149	24,305	724	39.85	33.57	22.30%	25.34%
Ciencias Políticas y Sociología	3,834	302	13,796	401	12.70	34.40	20.07%	4.13%
Geografía e Historia	46,212	989	47,365	1,353	46.73	35.01	0.35%	4.58%
Filología	41,535	1,106	54,665	1,525	37.55	35.85	4.00%	4.70%
EU Estudios Empresariales	31,999	1,051	80,049	1,785	30.45	44.85	14.00%	7.86%
Derecho	107,289	2,357	177,882	3,689	45.52	48.22	7.49%	6.61%
Psicología	28,425	423	44,418	808	67.20	54.97	6.58%	9.69%

Cuadro 2. Alumnos por profesor en los diversos niveles de enseñanza

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del *Anuario Estadístico de España 1993*, del INE (Madrid, 1994).

Tipo de enseñanza		Curso 1981-82	Curso 1990-91	Variación anual (tasa media acumulativa)
Preescolar	pública	31.11	22.51	-3.53%
	privada	34.49	29.62	-1.68%
EGB	pública	26.76	18.77	-3.87%
	privada	25.43	23.52	-0.86%
Media	pública	17.19	15.16	-1.39%
	privada	15.45	16.62	0.81%
FP	pública	15.01	12.06	-2.40%
	privada	12.59	10.94	-1.54%
Licenciaturas	pública	18.15	18.86	0.42%
	privada	12.59	10.94	-1.54%
Ingenierías	pública	8.84	11.77	3.24%
	privada	6.43	10.39	5.47%