

La LOCE y el gasto público en educación

Las últimas décadas del siglo XX conocieron un relanzamiento de la confianza en el capital humano como factor esencial para estimular el crecimiento económico. A sus posibles efectos directos, el capital humano une su impacto indirecto, a través del desarrollo de innovaciones técnicas. Las leyes educativas españolas aprobadas entre 1970 (LGE) y 1990 (LOGSE) parecen compartir esa confianza, al contrario que la LOCE

A la falta de rigor que supone la ausencia de una memoria económica se unen tanto el contenido de algunos artículos de la ley como datos recientes que configuran un cuadro no muy alentador. No parece que España esté perfilando una estrategia de crecimiento económico que se apoye en el desarrollo del capital humano y la innovación.

En primer lugar, si creemos que las posibilidades productivas del país están ligadas a sus stocks de capital humano, el contenido de la Ley de Calidad no parece muy conforme con las tendencias internacionales recientes. Los estudios empíricos de crecimiento económico, y las recomendaciones de las organizaciones internacionales (OCDE, 1998), ponen énfasis en la importancia de que la población joven complete la enseñanza secundaria (Bachillerato o Formación Profesional). La Unión Europea (UE) va a aún más lejos, y en la Estrategia Europea de Empleo incluye directrices que piden a los países miembros que reduzcan el “abandono escolar temprano” (los jóvenes que no completan la educación secundaria), y realiza una evaluación anual del cumplimiento de estos objetivos.

Resulta difícil interpretar la LOCE como una ley tendente a aumentar la graduación de las próximas generaciones en Bachillerato o Formación Profesional. Los nuevos itinerarios y la “iniciación profesional” prevista incluso para la población de 15 años (artículo 27), parecen más bien animar a que una parte de los jóvenes abandone el sistema educativo antes de lo que hoy es habitual en los países desarrollados.

En el año 2001, el 57% de los jóvenes españoles de 25 a 34 años completó la Educación Secundaria postobligatoria, frente al 74% de media en la OCDE, y al 72% en la UE. Solamente Portugal mantiene una tasa de graduación inferior a la española, ya que Irlanda y Grecia alcanzan el 73% para estas generaciones recientes.

En el año 2002 han coincidido las reformas de la enseñanza secundaria del Reino Unido y de España. Se trata de dos países que mantienen déficit bastante similares en la escolarización de la población de 16 a 18 años. El Libro Verde elaborado en Inglaterra considera que la reforma del sistema educativo debe ir encaminada a lograr que más del 90% de los jóvenes continúen estudiando a los 17 años.

En España, en el año 2000, la escolarización a esa edad se encuentra en el 76%. La LOCE, sin embargo, parte de la suposición de que los objetivos de extensión de la escolarización ya han sido logrados (exposición de motivos) y que basta con ocuparse de la mejora de la calidad. Aun suponiendo que la ley tuviera éxito en esa mejora para los jóvenes que continúen estudiando (aunque, algunos tememos que sólo aumentará la desigualdad de resultados), no plantea ningún objetivo de expansión.

En segundo lugar, la ausencia de una memoria económica y de compromisos de financiación pone en duda la firmeza de las apelaciones a la mejora de la calidad del sistema

educativo (exposición de motivos). Especialmente si se interpreta en el contexto de la evolución reciente del gasto público, que se repasa brevemente a continuación.

El crecimiento de los recursos destinados a educación y formación desde 1975 ha sido muy claro. Este crecimiento se apoya en la expansión del gasto público educativo que pasa de representar un 1,8% del Producto Interior Bruto (PIB) en 1975 al 4,8-4,9% de principios de los años noventa. España tiende así a acercarse al “esfuerzo” medio de los países europeos (y de la OCDE) que se sitúa en torno al 5,5% del PIB.

Este crecimiento de las inversiones en capital humano se ha frenado en los últimos años. Si en el período 1992-1995 el gasto público supone un 4,8% del PIB, en los últimos años (1997-2000) sólo representa el 4,5% de la producción (MECD, 2002). España vuelve a acumular déficit en sus inversiones educativas, en relación con los países de su entorno económico.

La ausencia de una memoria económica y de compromisos de financiación pone en duda la firmeza de las apelaciones a la mejora de la calidad del sistema educativo

Si se acepta que la “explicación” de la caída de este indicador se encuentra en el crecimiento del PIB, se entra en una lógica absurda según la cual la expansión económica conlleva reducciones del esfuerzo inversor en educación. Por el contrario, los países más desarrollados superan ampliamente el indicador español, y seis países europeos gastan entre el 6 y el 8% del PIB en educación en 1999 (gasto público; OCDE, 2002).

La justificación habitual se basa en la caída de la población joven. El país hace un menor esfuerzo educativo, pero el gasto por alumno sigue creciendo. Es la “solución demográfica” a los problemas del sistema educativo.

Esta argumentación simplista elude los problemas básicos de transformación de la educación obligatoria. Aunque disminuye en general el número de alumnos atendidos en la Educación Primaria, en muchos casos crece el alumnado en Secundaria. Así, entre 1980 y 2000 en ocho comunidades autónomas se ha registrado un crecimiento superior al 55% y en cinco de ellas (Canarias, Andalucía, Murcia, Extremadura y Baleares) también se produce un incremento del alumnado en la Educación Infantil.

Surgen nuevas aulas y nuevas necesidades. Entre estas últimas cabe destacar las planteadas por la diversidad creciente del alumnado atendido. El objetivo de la igualdad de oportunidades cobra una importancia renovada y reclama una atención que nunca ha recibido de manera efectiva en España.

En 1997 solamente el 27% del medio millón de jóvenes con padre sin estudios, había completado el Bachillerato o la FP. Para aquellos (335.000) cuyo padre tiene un título universitario, el porcentaje se eleva al 89%. El sistema educativo está aún lejos de ofrecer las mismas oportunidades a las nuevas generaciones, con independencia de su origen socioeconómico. Y el panorama se torna más gris si observamos la evolución reciente de las becas. En el Bachillerato se pasa del 19% de alumnos becarios (años 1993 a 1996) al 14% en 2001. En Formación Profesional media cae del 19% al 12%. En la FP Superior se pasa del 24% de alumnos becados al 18% reciente. Esta reducción de la cobertura del programa de becas difícilmente puede contribuir a la permanencia de los jóvenes más desfavorecidos en el sistema educativo más allá de la edad obligatoria.

Asimismo, surgen nuevas necesidades asociadas a la inmigración. La vitalidad de las economías modernas se refleja en parte en su capacidad de atracción y absorción de

inmigrantes. Para el sistema educativo se plantea el reto de la atención a la diversidad y de garantía de la igualdad de oportunidades. Si en 1990 había 37.000 alumnos extranjeros, en el curso 2002-02 hay 201.518, todos ellos de orígenes geográficos y culturales muy variados. Difícilmente pueden ser atendidos sin recursos adicionales. Sirva de ejemplo la experiencia de nuestros vecinos de la UE, que vienen abordando estos problemas desde hace tiempo.

En los años noventa, los países europeos han experimentado con modelos de financiación que conceden fondos adicionales a los centros situados en zonas desfavorecidas (por su nivel de desempleo, por ej.), o que atienden a alumnado de grupos prioritarios (inmigrantes, hijos de padres sin título de Secundaria, etc.). Estos fondos pueden ir ligados a programas predefinidos (profesores de apoyo, clases de idioma, tutores) o condicionados a la formulación de planes por parte de los centros (Eurydice, 2000).

Los gobiernos de tipo federal pueden incentivar estas iniciativas mediante subvenciones (incondicionadas con libertad de gasto) o a través de subvenciones condicionadas compensatorias. Se destinaría así una cuantía determinada de euros por cada partida de euros de gasto regional en el programa educativo que se desea impulsar. El MECD podría así actuar en cierta medida como la Comisión Europea (o como el Gobierno federal de Estados Unidos, que en 2002 gastó 30.000 millones en educación compensatoria), como cofinanciador de acciones que generan beneficios sociales en todo el territorio nacional al combatir el abandono escolar y la exclusión social de los jóvenes.

Esta vía excepcional de financiación sólo puede utilizarse para supuestos como éste, en los que el Gobierno central desea garantizar que los fondos adicionales se destinen a las actividades de interés general que no han recibido suficiente atención. En cualquier caso, se trata de argumentar que es factible diseñar paquetes de gasto ligados a objetivos concretos de mejora de los resultados.

En este punto del debate desempeña un papel crucial la descentralización de competencias del modelo español. La responsabilidad del MECD parece querer limitarse a establecer principios muy generales (como el artículo 41 de la LOCE) y esperar a que las comunidades autónomas desarrollen y financien sus propias políticas compensatorias de las desigualdades. Así, del borrador de la memoria económica con unas previsiones de gasto muy escasas, se ha pasado en los últimos meses a desviar la decisión al Consejo de Política Fiscal y Financiera. Parece un dudoso honor que a la difícil tarea de diseñar, revisar y aplicar un complicado modelo de financiación de las comunidades autónomas, se añada la responsabilidad de dotar de contenido económico a esta ley.

Disparidades regionales en el gasto por alumno

En este contexto habría que analizar las disparidades regionales en el gasto por alumno en los niveles de Educación Primaria y Secundaria. El polémico artículo 15 de la Ley Orgánica Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) no se cumple (excepto para establecer la cuantía de los módulos de subvención a los centros concertados; artículo 76 de la LOCE), pero tampoco hay interés en discutir si debiera ser modificado.

La LOCE representa otra ocasión perdida para reflexionar sobre el alcance que el derecho a la educación puede tener en un Estado que aspire a combinar las mejoras de eficiencia que acompañan a la descentralización, con la búsqueda de la equidad.

Garantizar el nivel mínimo de prestación

El artículo 15 de la Ley Orgánica Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) señala que el Estado garantizará en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales –la educación y la sanidad- de su competencia y que en el caso de que una comunidad autónoma no llegara a cubrir ese nivel mínimo de prestación “se establecerá a través de los Presupuestos Generales del Estado una asignación complementaria”. Este artículo matiza que no se llega a cubrir el nivel mínimo de prestación de los servicios públicos de educación y sanidad “cuando su cobertura se desvíe en la cuantía que disponga la ley del nivel medio de los mismos en el territorio nacional”.

Cada comunidad autónoma deberá dar cuenta anualmente en el Parlamento de la utilización de las asignaciones presupuestarias que haya percibido así como del nivel de prestación en los servicios que haya financiado con ella.