

Ajustes en el mercado de trabajo, estructura educativa y gasto público en la Comunidad Europea, 1975-1990

Antonio GONZALEZ TEMPRANO*

Son pocas las ramas de la ciencia económica que tienen una fecha de “nacimiento” ampliamente aceptada. La materia denominada *economía de la educación* es una de ellas. Como recuerda M. Blaug¹, su aparición tuvo lugar en diciembre de 1960 en el discurso pronunciado por Theodore W. Schultz en la reunión anual de la American Economic Association.

El hecho de que antes de este evento ya existieran análisis significativos sobre tal tema y de que no fuera la primera vez que se empleaba tal denominación, no invalida la afirmación de M. Blaug. Hasta entonces una buena parte de los economistas ignoraban el concepto de la formación de capital humano como instrumento analítico para explicar diversos fenómenos económicos. A partir del citado discurso cobró mayor vigor la consideración de que la habilidad y conocimientos útiles son una forma de capital; que éste es en buena medida producto de una inversión deliberada; que tiene efectos importantes sobre el crecimiento económico; que ha aumentado más deprisa que el capital convencional; que dicho aumento constituye uno de los rasgos esenciales del actual sistema económico; y que los ajustes del mercado de trabajo suponen diferentes niveles de empleo y categorías. En síntesis, y parafraseando al propio T. W. Schultz: lo que la mayoría de los economistas no habían tenido en cuenta era “la simple verdad de que las personas invierten en sí mismas y que estas inversiones son importantes”².

Esta concepción del profesor de Economía de la Universidad de Chicago y Premio Nobel, entroncaba con las aportaciones de autores como Adam Smith, H. von Thünen o las más recientes de Irving Fisher. A pesar

* Profesor Titular de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid.

¹ M. Blaug, *Economía de la educación*, Tecnos, Madrid, 1972.

² T. W. Schultz, *Inversión en capital humano*, en M. Blaug, Ob. Cit.

de ello, supuso un choque frontal con la teoría dominante en el análisis económico hasta ese momento, que, basándose en la obra de Marshall, mantenía que los recursos humanos no pueden ser considerados como una forma de capital producto de una inversión, aunque ello no le impedía reconocer la importancia de la educación.

Como era de esperar, la ruptura de la ortodoxia económica ha supuesto un vivo y rico debate, que se extiende hasta nuestros días, entre los fieles a los paradigmas clásicos, como H. G. Shaffer, y los defensores de las nuevas concepciones, entre los que cabría citar a W. G. Bowen, M. J. Bowman y E. F. Denison.

No vamos a entrar en el análisis de tal polémica, pues ello desbordaría los límites de esta obra. Sí queremos indicar dos cuestiones. La primera es que esta investigación parte, de acuerdo con la teoría desarrollada por T. W. Schultz, de considerar la educación como una forma de inversión, sin por ello negarle su dimensión consuntiva. Ello implica, entre otras cosas, rechazar la noción clásica del trabajo como una capacidad de la que están dotados prácticamente igual todos los trabajadores; que la adquisición de conocimientos y habilidades convierte a sus poseedores en *capitalistas*; que la inversión en esa adquisición favorece el incremento de la productividad y el aumento de los ingresos reales por trabajador; que, en consecuencia, este tipo de inversión es uno de los fundamentos de las economías técnicamente avanzadas.

Todo esto hace de la educación un sector que, como cualquier otro, absorbe recursos físicos y humanos. Sin embargo, no deja de ofrecer algunas especificidades. Cabe citar entre ellas que, mientras los inputs son adquiridos en el mercado, el output no se vende directamente; que el ciclo de producción es significativamente más largo que la media y que consume una parte sustancial de su propia producción; por último, que no se realiza con el fin de maximizar beneficios. Estas notas dificultan la estimación de la eficacia de los recursos asignados a dicha actividad y siembran la incertidumbre sobre hasta qué punto se le puede aplicar el mecanismo tradicional de los economistas, aspectos que han merecido la atención de una amplia e ilustre lista de investigadores.

La segunda cuestión que deseamos indicar es que, de entre las muchas preguntas que se formula el análisis económico de la educación, las páginas que siguen examinan de qué modo los ajustes en el mercado de trabajo han incidido sobre la estructura educativa y cuáles han sido sus formas de financiación en el ámbito actual de la Comunidad Europea.

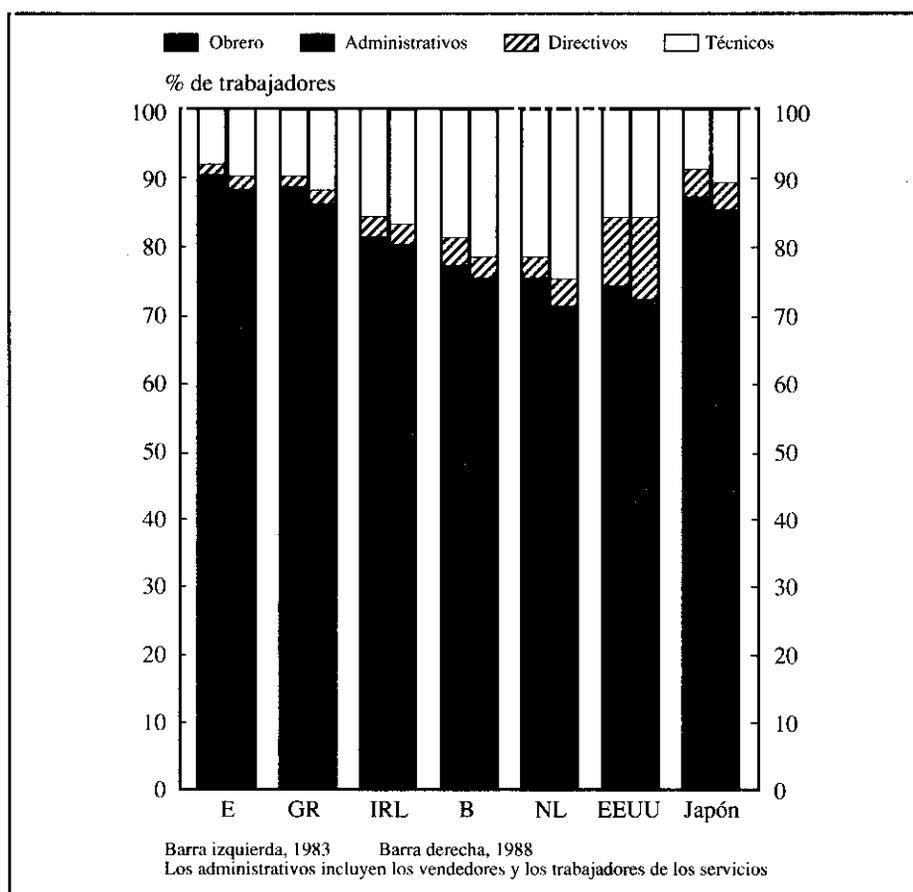
La demanda de mano de obra cualificada

Uno de los principios de los que parte el análisis de los ajustes en el mercado de trabajo es que las empresas que pretendan competir con éxito

y mantener su puesto en la economía mundial han de adaptar los bienes y servicios ofertados, así como sus procesos, a los nuevos adelantos técnicos. Al producirse éstos a un ritmo cada vez más intenso debido a la reducción de las barreras que obstaculizaban la difusión internacional de las innovaciones, las empresas necesitan cada vez más no sólo una mano de obra altamente cualificada, sino también capaz de adaptarse a esos incesantes cambios.

Desde esta perspectiva puede entenderse que una de las características del mercado de trabajo actual sea que, mientras se produce una demanda creciente de ese tipo de mano de obra, la demanda de la no cualificada sufre un proceso decreciente. Como indica el Gráfico nº1, estamos inmer-

Gráfico 1
La estructura ocupacional



Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas, *El empleo en Europa*, Bruselas, 1992.

³ *El empleo en Europa*, Comisión de las Comunidades Europeas, Bélgica 1992.

sos en un momento histórico en el que la estructura ocupacional de la empresa experimenta una progresiva contracción de la presencia del obrero "tradicional", o mano de obra escasamente cualificada, en favor de los directivos y de los técnicos, especialmente de estos últimos. Es más, en la medida en que la empresa alcanza un grado mayor de modernización, léase empleo de una tecnología más sofisticada, los dos últimos grupos son los que experimentan un mayor crecimiento.

De acuerdo con la información facilitada por la Comisión de las Comunidades Europeas³, durante los años ochenta aumentó de forma general la proporción de los puestos directivos y de los técnicos y disminuyó la de los obreros. Así, por ejemplo, los técnicos en los Países Bajos pasaron de representar el 21% del total de la población ocupada en 1983 a ser el 24% en 1988, mientras, los obreros vieron descender su presencia del 33% al 30%. Algo similar ocurrió en Bélgica: los técnicos aumentaron del 19% al 22% y los obreros descendieron del 39% al 35%. La misma tendencia se observa en el área menos desarrollada de la Comunidad. España y Grecia también experimentaron un incremento del peso de los técnicos en detrimento del de los obreros. La diferencia vino dada en este caso porque en estas economías el empleo de técnicos era sensiblemente menor que en el resto de la Comunidad (en torno al 10% del total de la población ocupada en 1988) y el de los obreros sensiblemente superior (50-55% del total en 1988).

Partiendo de las siguientes consideraciones,

- que la mayoría de las cualificaciones humanas han de verse en relación con el capital utilizado en la empresa, con la tecnología materializada en ese capital y con el sistema de organización del trabajo para relacionar el capital y la mano de obra con el fin de producir bienes y servicios
- que el concepto de escasez de mano de obra cualificada es complejo, debido a que la mayoría de las cualificaciones no pueden estimarse simples cualidades que poseen los individuos
- que la escasez de mano de obra cualificada no es absoluta, pues no todas las empresas reaccionan del mismo modo a los problemas de mano de obra
- que en muchas oportunidades se entremezcla una escasez estructural y a largo plazo de mano de obra cualificada con problemas transitorios y a corto plazo
- que no es una tarea fácil determinar hasta qué punto la escasez de personal cualificado incide sobre la producción o sobre la competitividad de las empresas

parece razonable afirmar que la Comunidad Europea sufre un problema de escasez de personal cualificado desde mediados de los años ochenta. Si a esto se añade el cambio de las condiciones de oferta de mano de obra

(reducción del número de jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo, el aumento de trabajadores maduros y el incremento de la tasa de actividad femenina) y la creciente necesidad de flexibilizar las condiciones de empleo, no es difícil concluir que en esos años se ha ocasionado un cambio significativo en el mercado de trabajo. Además, al no tener este cambio una respuesta adecuada por parte de las empresas, organismos de formación y centros de enseñanza, la Comunidad corre el riesgo de sufrir problemas de competitividad y crecimiento del empleo.

De acuerdo con el panorama descrito, no puede sorprender que la Comunidad haya mostrado desde esa década una mayor preocupación por la escasez de personal cualificado y hayan surgido diversas presiones en orden a adoptar medidas en los años noventa. Pasamos a continuación a examinar con más detenimiento el alcance y la proyección de dicha escasez.

Por lo que se refiere al alcance, el punto de partida para conocer la evolución de los distintos países pueden ser las encuestas que la Comunidad realiza a las empresas de forma trimestral. En ellas se pregunta en qué medida la producción obedece a la insuficiencia de capacidad o a otros factores, como pueden ser las dificultades de contratación de mano de obra que ofrezca las cualificaciones exigidas.

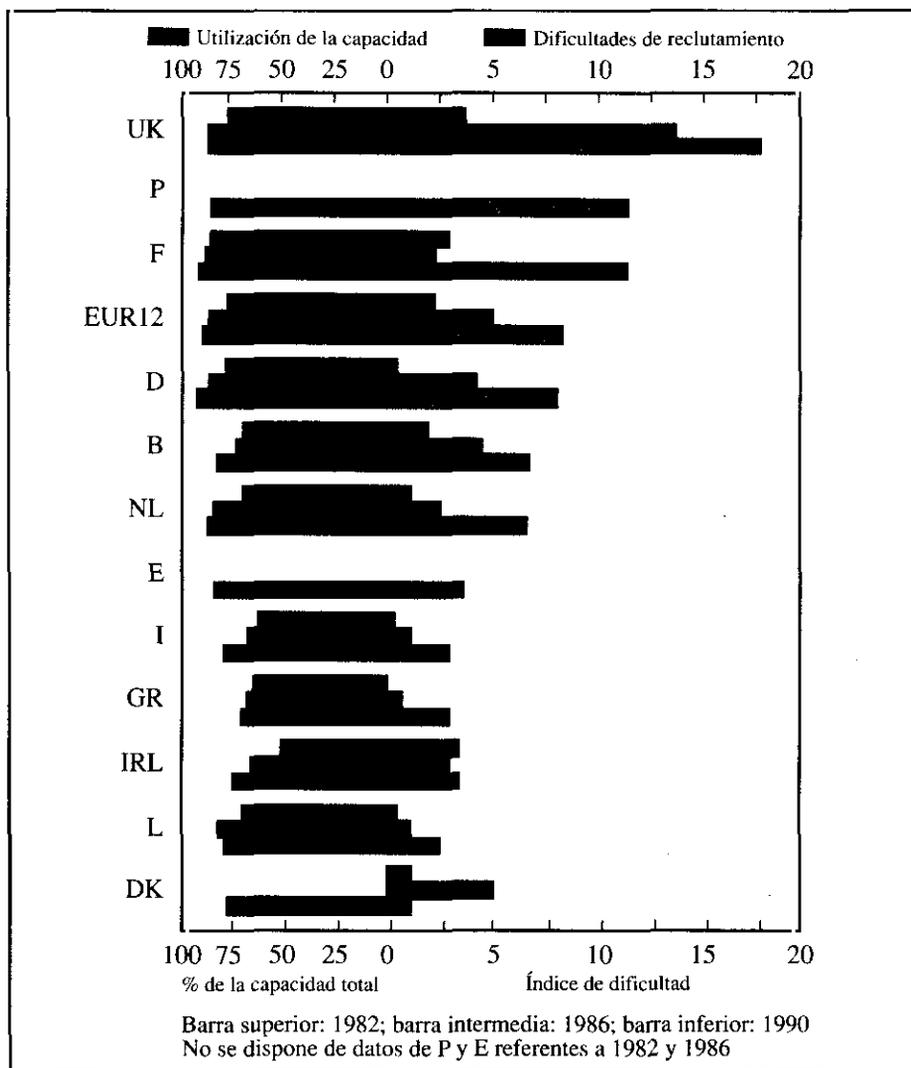
Sin contabilizar España y Portugal (carecen de información suficiente debido a que dichas encuestas se han empezado a realizar hace escaso tiempo), las dificultades de contratación aumentaron en toda la Comunidad entre 1982 y 1990, salvo en Irlanda y Dinamarca. Como muestra el gráfico nº 2, el grado de dificultad varía de forma pronunciada de unos países a otros. No obstante, las diferencias parecen guardar relación con el grado de actividad económica medido por el nivel de utilización de la capacidad.

Los países en los que la contratación tuvo mayores dificultades fueron Reino Unido, Francia, Alemania, Bélgica y Holanda, sobre todo en la segunda mitad de los años ochenta. Dado que en términos globales la utilización de la capacidad aumentó escasamente, puede deducirse que en estos países se agravó el problema de la escasez de personal cualificado, especialmente en el caso del Reino Unido.

Junto a estas encuestas, existen una serie de estudios centrados en lo sucedido en los mercados nacionales, que proporcionan información más detallada, como es la relación entre el tamaño de las empresas y las dificultades para contratar mano de obra adecuada.

Las encuestas realizadas en Alemania por el Instituto IFO a las empresas de la industria manufacturera revelan la existencia de una relación inversa entre el tamaño de la empresa y las dificultades de contratación. Resultados semejantes arrojan las encuestas llevadas a cabo en el Reino Unido. Sin embargo, ha de tenerse presente que, de acuerdo con los estu-

Gráfico 2
Utilización de la capacidad y dificultades de contratación, 1982, 1986, 1990.



Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas, Ob. Cit.

dios realizados en las empresas alemanas que tuvieron dificultades de contratación en 1989 y en 1990, algo menos del 15% de ellas estimaban que la escasez de personal cualificado era la causa principal de las dificultades de contratación.

Otro tipo de información es la sectorial. Las encuestas del Reino Unido nos dicen sobre este particular que las empresas de la industria de construcciones mecánicas eran las que se enfrentaban con mayores dificultades

a finales de 1989 para encontrar la mano de obra adecuada. No obstante, debe tenerse en cuenta que por esas fechas existía una creciente demanda de mano de obra, que las empresas trabajaban a plena capacidad y que el desempleo se contraía de forma pronunciada.

La Comisión Europea tampoco ha permanecido ajena a los esfuerzos por conocer el alcance de la escasez de mano de obra cualificada. Así, ha puesto en funcionamiento diversos programas, como el FORCE (Formación Continua en Europa) y el COMETT (Programa de Cooperación entre la Universidad y la Empresa en materia de Formación en el campo de las Tecnologías) en los que se entremezclan los análisis sectoriales con los regionales.

En ellos ha quedado patente que la escasez de personal cualificado afecta especialmente al sector de la electrónica y de las construcciones mecánicas. En el ámbito regional se ha explicitado tal escasez, por ejemplo, en las construcciones mecánicas, industria manufacturera, construcción y transporte de la región alemana de Weser Ems. También se ha puesto de manifiesto en el sector de servicios financieros del Reino Unido e Irlanda. Las empresas de la región de Dublín dedicadas al diseño y la fabricación asistidos por ordenador se han visto asimismo afectadas por el citado problema. El flanco meridional de la Comunidad tampoco se ha librado de tal fenómeno, y así encontramos que éste se concentra en el sector turístico.

El alcance de la escasez de mano de obra cualificada adquiere una dimensión superior si a los datos que acabamos de citar se añaden las previsiones realizadas. Es cierto que la fiabilidad de ellas debe ser recogida con ciertas cautelas, pues depende de diversas variables, algunas de las cuales son en buena medida desconocidas, como los avances tecnológicos. Teniendo esto en cuenta, debe resaltarse que la inmensa mayoría de las proyecciones de las necesidades de empleo en los años noventa y más allá coinciden en el aumento de la demanda de científicos y técnicos.

En el caso alemán, el estudio Prognos del instituto alemán IAB, tomando como base el año 1985, ha previsto hasta el año 2010 un incremento de 3,4 millones de puestos de trabajo en actividades muy cualificadas y un descenso de dos millones de puestos de trabajo entre aquellas que requieren una cualificación básica.

Los trabajos de la empresa francesa BIPE nos hablan, por su parte, que entre 1986 y 1994 se producirá un aumento del empleo del 20 % en las profesiones liberales, del 19% en las técnicas y del 18% en la dirección de empresa. Por el contrario, prevé un descenso del empleo del 17% en las actividades de escasa cualificación. Para los agricultores y trabajadores agrícolas calcula una reducción del 22%.

Las previsiones hechas por el Institute for Employment Research del Reino Unido hasta el año 2000 señalan un rápido aumento del empleo de directivos de empresa, profesionales y asimilados y técnicos.

La enseñanza como respuesta

¿Cómo abordar la escasez presente y previsible de mano de obra cualificada? La respuesta no es ni mucho menos sencilla, entre otras razones, porque es un reto que requiere medidas macro y microeconómicas que pueden adoptar los agentes nacionales —como poderes públicos, instituciones de enseñanza y formación, empresas e individuos—, así como los agentes públicos comunitarios.

Sin pretender dar una respuesta a esta incógnita, una cosa sí parece estar clara, y es que, como ya hemos adelantado, una mano de obra educada y formada no es sólo un requerimiento para enfrentarse a las exigencias de la tecnología y a los procesos de producción modernos, sino también para adaptarse al cambio. El grado de enseñanza y formación son una pieza clave para enfrentarse con el reto de la escasa cualificación. Más ello no supone que tenga que darse una relación directa entre dicho grado y la citada escasez. Pretender que sea así, supondría, entre otras cosas, ignorar que la tecnología del equipo productivo y de los procesos de producción empleados en la Comunidad se produce y se distribuye cada vez en mayor medida a escala mundial.

Partiendo de la importancia de la enseñanza y de la formación para tener una mano de obra más cualificada, las próximas páginas se dedican al análisis de la primera. Quede claro que esta decisión no responde a una minusvaloración del rol del sistema de formación, sino a las dificultades para atesorar datos suficientes que nos permitan conocer de un modo riguroso el alcance de este sistema en los países comunitarios. La Encuesta de las Fuerzas de Trabajo de la Comunidad ha supuesto un paso decisivo para la consecución de tal fin, pero aún así los datos disponibles siguen siendo escasos y no demasiado homogéneos.

Adentrándonos en el análisis de la enseñanza, una de las primeras cuestiones a destacar es que en 1986 la tasa de población escolarizada de tres a veinticuatro años era alta. Si exceptuamos el bajo índice portugués, y en una medida bastante menor el luxemburgués, el resto superaban el 60%. Por el contrario, Alemania, Bélgica, España, Francia y Países Bajos tenían una tasa que sobrepasaba ampliamente el 70%. Así, pues, una segunda nota es que la tasa de escolarización ofrecía sensibles diferencias de unos países a otros.

Examinando lo sucedido en dicha tasa entre 1975 y 1986, observamos que la evolución ha sido profundamente desigual, si bien puede indicarse

que se aprecia una tendencia mayoritaria al aumento de la misma. Esto fue lo sucedido en Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Irlanda, Países Bajos y Portugal. Con una peculiaridad: el aumento experimentado por España y sobre todo por Grecia, que partía de un nivel sensiblemente inferior, fue muy superior al del resto. En la situación opuesta encontramos a Italia. Por último, Alemania, Luxemburgo y el Reino Unido conforman el grupo en el que no se han producido cambios significativos entre esas fechas.

Cuadro 1
Porcentaje de población escolarizada entre 3 y 24 años

	1975	1980	1984	1986
Alemania	73,8	74,3	73,7	73,7
Bélgica	70,4	70,6	78,7	78,5
Dinamarca	64,5	66,8	67,7	68,2
España	62,1	67,3	71,4	73,9
Francia	73,1	75,4	75,9	77,0
Grecia	47,7	60,1	63,2	65,6
Irlanda	—	64,1	69,1	69,2
Italia	66,5	66,6	64,6	63,8
Luxemburgo	57,2	58,8	57,3	57,7
Países Bajos	73,4	76,6	77,3	77,7
Portugal	43,3	41,8	46,2	47,1
Reino Unido	70,2	—	69,1	69,5

Fuente: OCDE, *L'enseignement dans les pays de l'OCDE, 1987-88*, París, 1990.

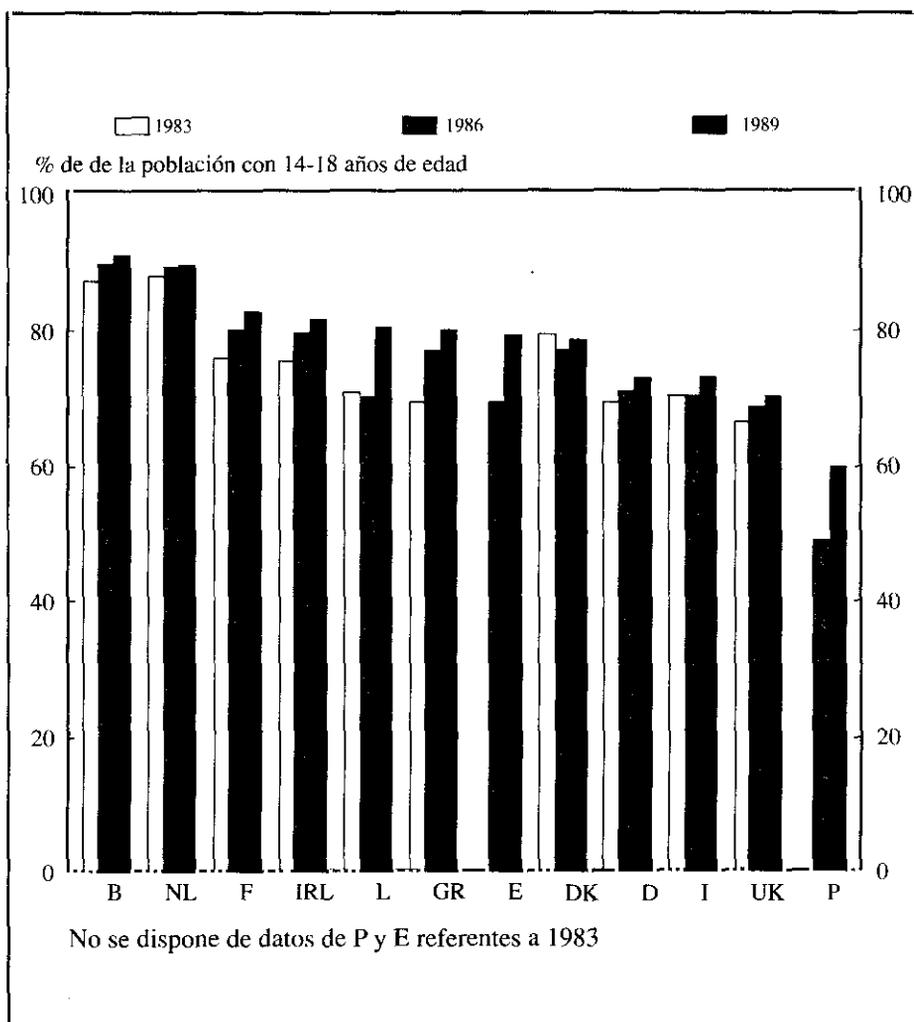
Existe otro dato sobre la tasa de escolarización que, a nuestro entender, merece ser destacado: no han sido los países que en 1975 tenían un porcentaje más reducido los que arrojan un crecimiento positivo. Bélgica, Francia y los Países Bajos poseían una elevada tasa en 1975 y, pese a ello, siguieron creciendo. Por otra parte, los mayores incrementos entre esas fechas no siempre correspondieron a los países que partían de un nivel más reducido. Esto sucedió en el caso de Grecia, pero no en el de Portugal, ni tampoco en el de Luxemburgo, cuyo porcentaje permaneció prácticamente estancado; por el contrario, España, que en 1975 tenía una tasa de población escolarizada superior a la luxemburguesa, experimentó el mayor aumento, tras Grecia. En síntesis, durante esos años encontramos una evolución bastante dispar, aunque debido a lo apuntado, en 1986 las diferencias entre países eran algo menores que once años antes.

Con ser relevante el examen de la tasa de escolarización, consideramos que, de cara a conocer el modo en que el sistema de enseñanza está respondiendo a las exigencias de una mayor cualificación, quizás sea más significativo analizar con detalle lo sucedido en aquellos grados orienta-

dos a ésta: nivel superior de enseñanza secundaria y estudios universitarios o similares.

Por lo que respecta al nivel superior de enseñanza secundaria, los datos correspondientes a 1989 nos indican lo ya apuntado al referirnos a la tasa de escolarización: profundas diferencias en el seno de la Comunidad. Mientras el porcentaje de jóvenes entre 14 y 18 años que cursaban estudios a tiempo completo ascendía a más del 90% en Bélgica y en los Países Bajos, en el Reino Unido y en Portugal era el 70 y 60%, respectivamente.

Gráfico 3
Porcentaje de jóvenes entre 14 y 18 años cursando estudios, 1983, 1986 y 1989



Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas Ob. Cit.

Examinando lo acontecido en este nivel de enseñanza entre 1983 y 1989, podemos percatarnos que, salvo Dinamarca que permaneció prácticamente sin variaciones, la proporción de jóvenes estudiantes aumentó entre esas fechas en todos los países. El gráfico nº3 nos proporciona otra información coincidente con lo apuntado en la tasa de escolarización, y es que ese crecimiento fue bastante dispar. Los países que partían de un porcentaje inferior (Portugal y Reino Unido) no fueron en todo momento los que más crecieron, particularmente el Reino Unido. Tampoco fueron Bélgica y los Países Bajos, principalmente la primera, los que tuvieron una expansión menor.

Así, pues, durante este periodo la tasa de jóvenes matriculados en este tipo de enseñanza creció en la inmensa mayoría de los casos, pero de una forma basta desigual y sin responder en todo momento a una norma determinada.

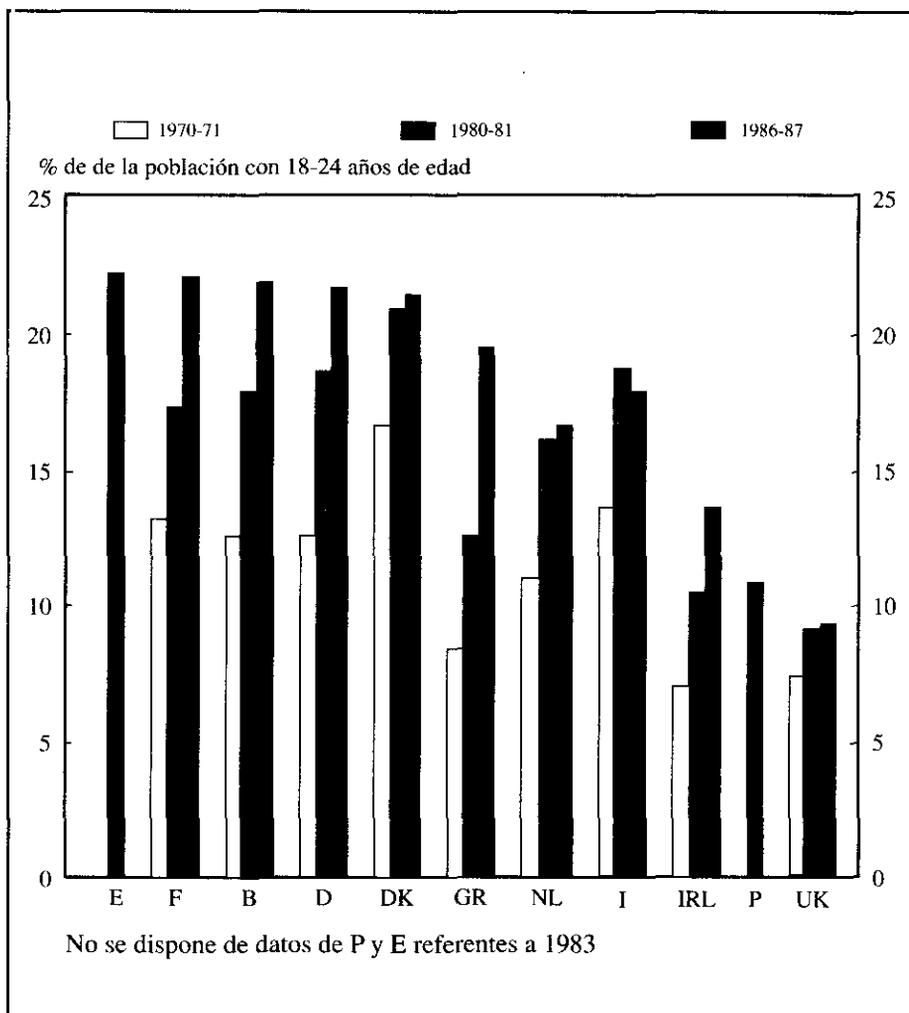
En cuanto a los estudios superiores, la situación en 1986/87 era también bastante dispar. España era el país con un mayor porcentaje (22%) de jóvenes comprendidos entre los 18 y los 24 años que estaban cursando este tipo de estudios. Una cuantía un poco más reducida arrojaban Francia, Bélgica, Alemania y Dinamarca. El Reino Unido no llegaba al 10%, y Portugal sobrepasaba escasamente esta cifra. Es más, aún entre los países no pertenecientes a ninguno de estos dos grupos extremos había disimilitudes importantes, como las existentes entre Grecia e Irlanda, pues mientras la primera tenía un porcentaje en torno al 19%, la segunda sólo alcanzaba el 14%.

De lo expuesto se deduce que las diferencias en los estudios universitarios o análogos son más amplias que las del nivel superior de la enseñanza secundaria.

La evolución de la tasa de jóvenes comprendidos entre los 18 y los 24 años que han cursado estudios universitarios o análogos entre 1970 y 1986/87 presenta una nota dominante: aumento en casi todos los países. Italia es la única excepción al experimentar un decrecimiento de un punto en los años ochenta. Además de esta nota, tal evolución ofrece los siguientes rasgos:

- Salvo en el caso de Dinamarca, que en 1970/71 su proporción de estudiantes universitarios se elevaba ya al 16%, y del Reino Unido, que en las mismas fechas sólo era el 8%, en el resto de los países el aumento cobró una elevada dimensión, sobresaliendo Grecia e Irlanda. Estos países lograron situarse, como ya se ha dicho, en un lugar intermedio en 1986/87, a pesar de partir de una cuantía reducida (el 9 y el 7%, respectivamente) un cuarto de siglo antes.
- Con la excepción de Grecia, el citado incremento fue sensiblemente superior en los años setenta que en los ochenta, siendo en esos años Alemania, Holanda e Italia los que alcanzaron un mayor aumento.

Gráfico 4
 Porcentaje de jóvenes entre 18 y 24 años cursando estudios superiores
 (1970/71, 1980/81, 1986/87)



Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas, Ob. Cit.

- En los años ochenta, como acaba de expresarse, el incremento continuó, pero de un modo más ralentizado que en la década anterior. Únicamente rompieron esta tendencia Grecia y en mucha menor medida Irlanda. Por el contrario, Italia descendió. Dinamarca, Países Bajos y Reino Unido tuvieron un aumento muy reducido, con la peculiaridad de que, mientras los dos primeros tenían en 1980/81 una proporción elevada, principalmente Dinamarca, el Reino Unido era el país con un porcentaje menor.

De ello, cabe extraer varias conclusiones. Una, que sólo Francia, Bélgica, Alemania e Irlanda tuvieron un aumento de la tasa de jóvenes cursando estudios superiores que no varió sustancialmente de una década a otra.

Otra, que no han desaparecido, aunque se han atenuado, las diferencias internas habidas en 1970/71. En esta fecha se daba el caso de que mientras el porcentaje de Dinamarca se elevaba al 16%, el de Irlanda no alcanzaba el 7% y el del Reino Unido sólo era el 8%; el resto oscilaba entre el 9% y el 13%. Por el contrario, en 1986/87 eran cinco países (España, Francia, Bélgica, Alemania y Dinamarca) los que tenían unos mayores índices (en torno al 22%) y sus diferencias con los tres más rezagados (Irlanda, y sobre todo Portugal y Reino Unido) eran menores que las existentes entre los dos grupos extremos en 1970/71; el resto de los países oscilaba entre el 17% y el 19%.

Donde sí se han producido significativas variaciones ha sido en la posición ocupada por algunos países. El liderazgo ejercido en soledad por Dinamarca en 1970/71 ha sido sustituido por uno colegiado. Grecia ha dejado de ocupar las últimas posiciones, ubicándose muy próxima a ese liderazgo colegiado. El intenso crecimiento irlandés le ha permitido restar distancia con la cabecera, pero no ha evitado que continúe en las últimas posiciones, eso sí alejado del Reino Unido. Este país es, precisamente, el caso más llamativo, pues su potencial económico no ha impedido que ocupe el último lugar y a una enorme distancia de los primeros.

Este fenómeno nos abre las puertas de otra conclusión: es difícil establecer una relación entre grado de crecimiento económico y porcentaje estudiantil. La tasa de jóvenes cursando estudios orientados supuestamente a facilitar una mayor cualificación no siempre coincide con una determinada demanda de mano de obra cualificada.

Si esto es así, ¿cómo se explica el aumento de la escolarización y de los servicios prestados por la enseñanza? Porque ésta, además de responder a los cambios en el proceso de producción, persigue otros objetivos, como son el incremento de rentas y la armonización social.

La masificación de las aulas no puede entenderse si no se tiene en cuenta que la enseñanza no sólo facilita la incorporación al mercado de trabajo, sino además el desempeño de actividades más remuneradas. La convicción general de que la posesión de conocimientos incentiva la movilidad social ha sido un factor decisivo para que aumentara la demanda de enseñanza.

Por otra parte, el Estado con su política educativa de *igualdad de oportunidades* ha reducido los obstáculos que impedían el acceso a la enseñanza a aquellos que no disponían de recursos suficientes. De esta suerte, el Estado, al satisfacer la demanda educativa, responde a los requerimientos económicos y realiza una función de integración social por la vía de la movilidad social más que por la del control ideológico.

Es cierto que la política de *igualdad de oportunidades* no ha resquebrajado la estratificación social anterior y que los orígenes y el medio familiar siguen teniendo un papel determinante, pero ello no impide afirmar, como ha escrito Bowles⁴, que tal política ha impulsado una cierta movilidad que ha debilitado la estratificación social precedente.

Motivaciones económicas y sociales confluyeron de forma tal que el acceso a la enseñanza se convirtió en un **derecho social** y el Estado en el garante de su cumplimiento. Este **derecho** ha sido institucionalizado por los estados nacionales, pero también por la propia Comunidad, recogién-dose en el Artículo 10 de la Carta Social Europea.

El resultado de todo ello ha sido que el aumento en cantidad y calidad de servicios de enseñanza, el acceso universal a los mismos y la presencia masiva del Estado en dicho sector sean fenómenos coincidentes.

El especial protagonismo adquirido por el Estado en la oferta de servicios educativos ha tenido diversas consecuencias. Entre éstas cabe citar la expansión del gasto público dedicado a atender este tipo de servicios.

El gasto público en enseñanza

Antes de adentrarnos en el análisis del gasto público dedicado a enseñanza, deseamos realizar algunas consideraciones. Una de ellas se refiere a los costes del sector. Cuando se habla de éstos se suele hacer referencia a los servicios prestados por profesores, bibliotecarios, personal administrativo, al mantenimiento y funcionamiento de los centros, y al interés del capital que se ha incorporado en las instalaciones educativas. Esto es necesario, pero no suficiente, pues no contabiliza la renta no ganada por los estudiantes.

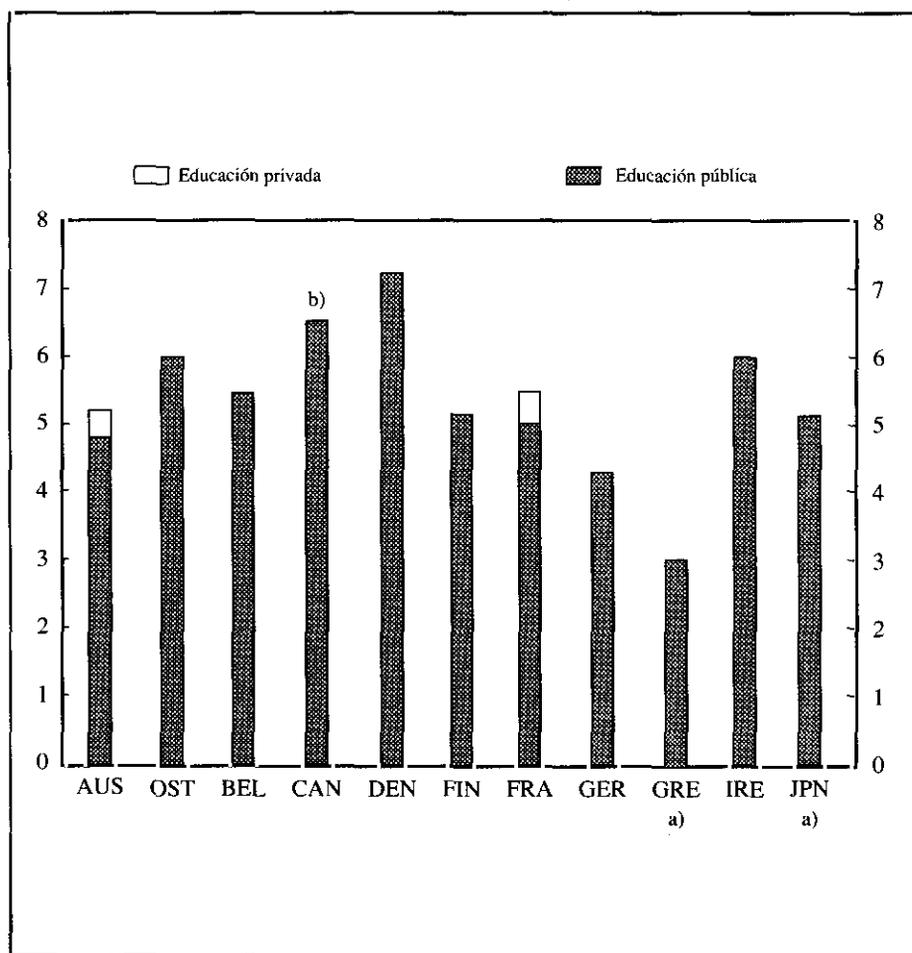
La segunda consideración es que, como se desprende de lo apuntado, el gasto en enseñanza es un gasto ambivalente. Por un lado, es un tipo de gasto vinculado al crecimiento económico, y como tal cabe considerarlo como una inversión. Por el otro, al perseguir la armonía social y tener una dimensión no específicamente económica, puede ser estimado como un gasto para la adquisición de un bien de consumo.

Por último, el gasto público en educación supone la inmensa mayoría del gasto total destinado a este fin. Como expresa el gráfico nº5, en la Comunidad, al igual que en la OCDE, el gasto privado en enseñanza es prácticamente inexistente en relación con el público, y cuando esto no sucede, su relevancia es bastante reducida. En la Comunidad, sólo Francia tenía en 1986/87 un gasto privado que no respondía a esa tendencia mayoritaria, aún así no suponía ni siquiera la quinta parte del público. En resú-

⁴ S. Bowles, "Schooling and inequality from generation to generation", en *Journal of Political Economy*, Mayo-Junio, 1972.

men, analizar la evolución del gasto público dedicado a enseñanza es en la inmensa mayoría de los casos tanto como examinar el gasto total destinado a tal función.

Gráfico 5a
El gasto en educación en porcentaje del PIB

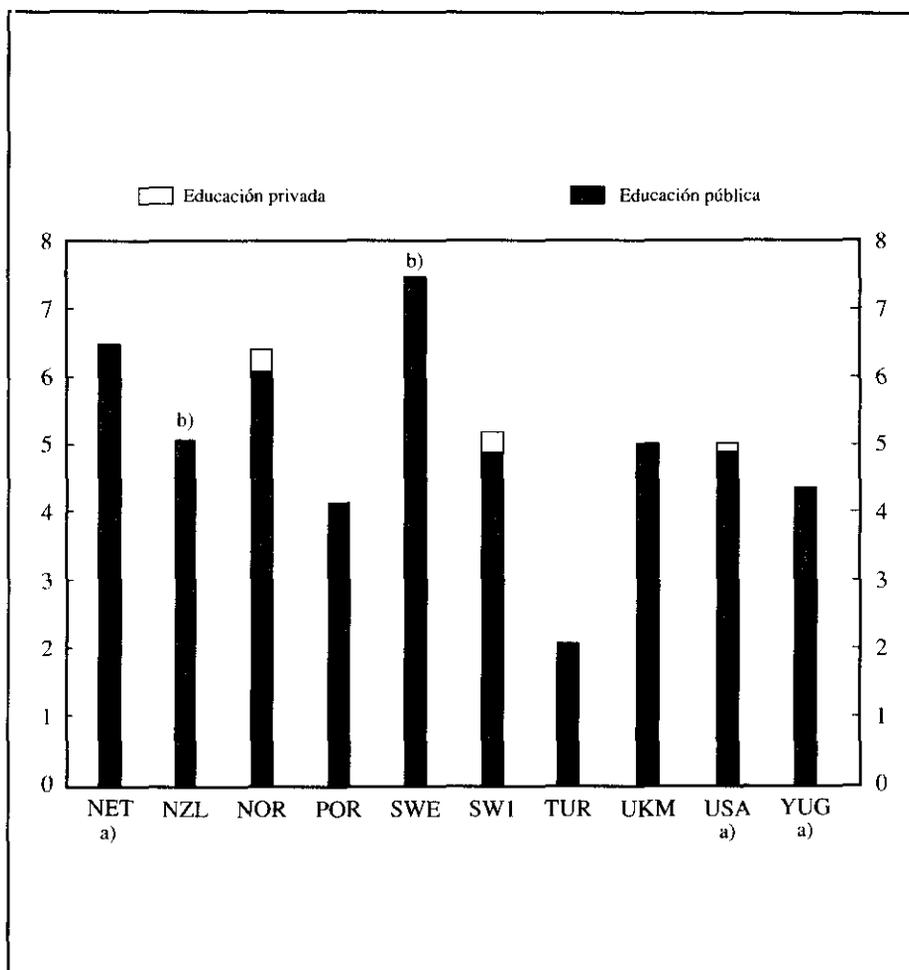


Fuente: OCDE, Education in OECD Countries, París, 1989.

a) 1985; b) Figura baja.

Si relacionamos el gasto público en enseñanza con el PIB, una de las cosas que más llama la atención es la disparidad de unos países a otros en 1986. Como se desprende de la información facilitada por el cuadro nº2, es cierto que una parte considerable de países tenían en tal fecha un porcentaje igual o algo superior al 5% de su PIB (Bélgica, Francia, Irlanda, y Reino Unido), más no por ello esta cuantía era representativa. Dinamarca, Luxemburgo y Países Bajos la superaban ampliamente al situarse en torno

Gráfico 5b
El gasto en educación en porcentaje del PIB



Fuente: OCDE, Education in OECD Countries, París, 1989.

a) 1985; b) Figura baja.

al 7%. Por el contrario, Alemania y Portugal rondaban el 4%, y Grecia no llegaba al 3%. En cuanto a España, se carece de información.

¿Guardan estos datos una relación directa con la tasa de escolarización? No. Si comparamos el cuadro nº1 con el nº2, es fácil observar que aquellos países con un porcentaje mayor de población escolarizada entre los 3 y los 24 años (Alemania, Bélgica, Francia y Países Bajos) no coincidían plenamente con los que dedicaban una porción mayor del PIB a gastos en educación. En el otro extremo tampoco había coincidencia: Grecia, que tenía el porcentaje menor de gasto, no se encontraba entre aquellos con una tasa de escolarización más reducida.

El recurso al gasto privado no sirve para explicar ese desequilibrio, dada su escasísima importancia. Sólo en el caso de Francia este gasto podría explicar parcialmente el citado desajuste, pues al superar el 1,03% del PIB daba como resultado que el gasto total en enseñanza fuera el 6,6% del total.

Con las reservas derivadas de tener que trabajar con algunas series incompletas, podemos decir que la evolución del gasto público en enseñanza en porcentaje del PIB entre 1975 ó 1980 y 1986 volvió a mostrar una tendencia desigual, tal como expresa el cuadro nº2. Mientras Alemania, Bélgica, Dinamarca, Irlanda y Países Bajos experimentaron una disminución, la tendencia inversa se dió en Francia y sobre todo en Grecia, que duplicó la cuantía de 1975. Italia, Luxemburgo y Portugal arrojaron un cierto estancamiento. Es decir, ni todos los países tuvieron un mismo comportamiento ni existe una regla que explique tal desigualdad.

En el único grupo de países en el que se observa una tendencia predominante era el constituido por aquellos que en 1975 sobresalían del resto al superar este tipo de gastos el 6% del PIB: Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo y Países Bajos. Si exceptuamos Luxemburgo, que en 1986 tenía un porcentaje similar al de 1975 (el 6,9 y el 7,0, respectivamente), los otros tres vieron decrecer el peso de los gastos de enseñanza en su PIB, con la peculiaridad de que los países que tenían un saldo mayor en 1975 (Dinamarca el 7,8% y Países Bajos el 8,1%), fueron los que experimentaron una disminución más acusada. Únicamente Alemania, que en 1975 ofrecía el 5,4%, sufrió un descenso superior.

Al coincidir la reducción o el estancamiento del porcentaje de aquellos que tenían un mayor gasto en 1975 con el aumento incesante del país más rezagado, Grecia, las diferencias en 1986 eran menores que en la etapa anterior. Aún así, continuaron siendo muy pronunciadas.

Cuadro 2
Gastos públicos de enseñanza en porcentaje del PIB

	1975	1980	1984	1986
Alemania	5,4	5,0	4,4	4,3
Bélgica	—	5,8	5,9	5,4
Dinamarca	7,8	6,6	—	7,1
España	—	—	—	—
Francia	5,2	5,1	5,7	5,6
Grecia	1,8	2,3	2,6	2,7
Irlanda	6,1	6,4	5,7	5,8
Italia	4,1	4,4	5,1	—
Luxemburgo	6,9	7,4	6,6	7,0
Países Bajos	8,1	7,7	6,7	6,6
Portugal	—	4,2	4,1	4,1
Reino Unido	—	—	5,2	5,0

Fuente: OCDE, *L'enseignement dans les pays de l'OCDE, 1987-88*, París, 1990.

Si comparamos los gastos públicos dedicados a enseñanza con el gasto total público en 1986, encontramos que, salvo los casos extremos de Luxemburgo (13,3%) y Grecia (7,6%), el resto de los miembros de la Comunidad destinaban entre el 9% y el 11% de su gasto público a la enseñanza.

No obstante, pueden diferenciarse dos grupos de países. Uno, que no alcanzaba el 10%, constituido por Alemania, Dinamarca y Portugal. Otro, cuyo porcentaje se encontraba entre esa cantidad y el 11%, que era el mayoritario, y estaba integrado por Bélgica, Francia, Irlanda, Países Bajos y Reino Unido. En cuanto a España e Italia, no se dispone de información.

Es decir, con la salvedad de los dos casos extremos, el gasto de enseñanza en relación con el gasto público total ofrecía en 1986 unas diferencias entre países menores que las que arrojaba la relación con el PIB.

Sin disponer de información suficiente sobre lo sucedido en España e Italia entre 1975 y 1986, un aspecto a resaltar es que durante estos años todos los países, salvo Grecia, redujeron el peso del gasto de enseñanza en el gasto público total, sobresaliendo Dinamarca, que pasó de tener el 16,1% en 1975 al 8,8% en 1986. En cuanto a Grecia, la ruptura de la tendencia hegemónica se debió a la escasa cuantía de la que partía en 1975, y aun así su crecimiento fue moderado, del 7% al 7,6%.

Como indica el cuadro nº3, esa reducción del gasto público en enseñanza en relación con el gasto público total ha supuesto que si en 1975 sólo Grecia no alcanzaba el 11% y cinco países (Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido) superaban el 13%, en 1986 únicamente Luxemburgo sobrepasaba el 11%. Así, pues, y con la excepción de Grecia, los miembros de la Comunidad han reducido de una forma pronunciada la proporción del gasto público dedicado a la enseñanza.

Cuadro 3
Gasto público en enseñanza en porcentaje del gasto público total

	1975	1980	1984	1986
Alemania	11,3	10,6	9,4	9,3
Bélgica	—	11,7	11,6	10,1
Dinamarca	16,1	11,8	9,1	8,8
España	—	—	—	—
Francia	12,0	11,0	11,1	10,9
Grecia	7,0	—	7,6	7,6
Irlanda	13,1	12,6	10,5	10,6
Italia	—	10,4	10,3	—
Luxemburgo	14,3	13,4	12,7	13,3
Países Bajos	14,5	12,8	10,5	11,0
Portugal	—	15,8	9,1	9,3
Reino Unido	14,3	12,4	10,9	11,0

Fuente: OCDE, *L'enseignement dans les pays de l'OCDE, 1987-88*, París, 1990.

El análisis de lo sucedido durante estos años nos informa, además, que en la mayoría de los casos (Alemania, Francia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Reino Unido) esa disminución se produjo entre 1975 y 1984, y que a partir de esta fecha hemos asistido a un estancamiento, cuando no a un leve incremento, del gasto porcentual en la enseñanza.

Esto nos incita a pensar que los desajustes económicos habidos hasta el año 1983, en particular, la contracción de la actividad económica y el déficit presupuestario endémico, forzaron a las autoridades a frenar la expansión del gasto en enseñanza con el fin de contener la del déficit público.

La recuperación de la actividad económica a partir de 1983 ha debilitado esa política, pero no se ha vuelto a las tasas de los años sesenta y primera mitad de los setenta. El grave problema del déficit público, la expansión del gasto dedicado al desempleo y jubilación, la progresiva pérdida de fe en el Estado —las teorías que enfatizan los **fallos del Estado** han cobrado un vigor desconocido hasta los años setenta—, el resquebrajamiento del clima de consenso social que había predominado en la década de los cincuenta y sesenta, junto con la contención del crecimiento demográfico y el hecho de poseer toda una infraestructura creada en las décadas anteriores, son algunas razones que explican las escasas posibilidades de retornar a las cotas de gasto alcanzadas en aquellos años.

Aún con todo, sigue recayendo sobre las espaldas del Estado buena parte de la responsabilidad de extender los primeros grados de la educación a toda la población; la de brindar mayores oportunidades de acceso a los estudios secundario y universitario; la de incorporar a la mujer al mercado de trabajo al liberarla del cuidado de sus hijos; y la de difundir los conocimientos técnicos y científicos. Por ello, el Estado sigue ejerciendo una función clave ante el reto de dotar a la mano de obra de una mayor cualificación, aunque el porcentaje de su gasto dedicado a enseñanza se haya reducido respecto a etapas anteriores.

Bibliografía

- BLAUG, M., *Economía de la educación*, Tecnos, Madrid, 1972.
- BOWLES, S., "Schooling and inequality from generation to generation", en *Journal of Political Economy*, Mayo-Junio, 1972
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *L'emploi en Europe*, Bruselas, 1989.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *El empleo en Europa*, Bélgica, 1992.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Europa social. La dimensión social del mercado interior*, Luxemburgo, 1988.

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *La nueva economía europea de 1992*, Luxemburgo, 1990.

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Un espacio social europeo para 1992*, Luxemburgo, 1988.

OCDE, *Education in OECD countries*, París, 1989.

OCDE, *L'enseignement dans les pays de l'OCDE, 1987-88*, París, 1990.

OCDE, *Historical Statistics, 1960-68*, París, 1990.

OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, París, 1991.

SCHULTZ, T. W., *Inversión en capital humano*, en Blaug, M.