

GASTOS PUBLICOS DE LA ENSEÑANZA

MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA

LIBROS DE BOLSILLO
DE LA REVISTA DE EDUCACION



GASTOS PUBLICOS DE LA ENSEÑANZA

GASTOS PUBLICOS DE LA ENSEÑANZA

© ORGANIZACION DE COOPERACION Y DESARROLLO ECONOMICO (OCDE)

Título original: «Depenses publiques d'enseignement» (juillet 1976).

Traducción y nota a la

Edición castellana: Gabinete de Asuntos Generales.

Secretaría General Técnica, con la autorización de la OCDE (1976).

EQUIPO: Gonzalo Junoy, Director

Diego Quintana

Germán Gómez

Enrique Guerrero

Amalia Gómez

Pedro de Blas.

Edita: Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia.

Imprime: AGRESA, General Oraa, 9. Madrid.

I. S. B. N. 84 - 369 - 0214 - 9.

Dep. Legal: M. 24.113 - 1977.

Printed in Spain. - Impreso en España.

GASTOS PUBLICOS DE LA ENSEÑANZA



LIBROS DE BOLSILLO DE LA REVISTA DE EDUCACION

ORGANIZACION DE COOPERACION Y DESARROLLO ECONOMICO
(PROGRAMA SOBRE LAS CONSTRUCCIONES ESCOLARES)

MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA
(SECRETARIA GENERAL TECNICA)

INDICE

NOTA A LA EDICION CASTELLANA	9
PREFACIO	23
INTRODUCCION	25
CAPITULO PRIMERO	
EL CRECIMIENTO DE LOS GASTOS DE ENSEÑANZA	29
La situación general	29
El gasto en algunos países	37
El crecimiento del gasto corriente	48
Formación de capital	55
CAPITULO SEGUNDO	
GASTOS Y RESULTADOS	61
El "producto" de la enseñanza	61
Los fines de la enseñanza	65
Resultados	69
CAPITULO TERCERO	
UNA MIRADA PROSPECTIVA	76
Las hipótesis	78
Los gastos en 1985	88
CAPITULO CUARTO	
OTROS PROGRAMAS DE ENSEÑANZA	95
Enseñanza preescolar	97
Educación compensatoria	99
Educación de adultos y educación recurrente	102
Resumen	106

CAPITULO QUINTO

ALGUNOS PROBLEMAS DE POLITICA ECONOMICA	109
Reducción de costes	110
Los diversos sistemas posibles de financiación	113
RESUMEN Y CONCLUSIONES	120
Resumen	120
Los problemas	123

APENDICE ESTADISTICO

I. PROBLEMAS Y METODOLOGIA ESTADISTICOS	131
II. INDICES IMPLICITOS DE PRECIOS CONSIDERADOS PARA LOS GASTOS DE LA ENSEÑANZA	138
III. DATOS DE BASE Y FUENTES	142

NOTA A LA EDICION CASTELLANA

Es manifiesta la tendencia, expresada en las últimas décadas, al aumento masivo de los desembolsos en educación; es, además, una tendencia que, lejos de frenarse, muestra hoy por hoy un impulso creciente. Y ello no podía ser de otra forma, pues la revolución educativa, a la par que extender cualitativa y cuantitativamente los servicios en este campo, ha incrementado más aún las expectativas de sectores de población todavía no alcanzados por la misma. En 1968 los gastos públicos en educación ascendieron a cerca de 132.000 millones de dólares frente a 54.400 millones en 1960-61; es decir, se produjo un aumento del 150 por 100 en ocho años solamente.

Respecto de estas cifras hay que hacer una primera salvedad y es que cualquier tentativa de valoración de los gastos de educación a nivel mundial tropieza con graves dificultades, debidas no sólo al carácter fragmentario de los datos (1) sino también al problema fundamental de la conversión de las monedas nacionales en una moneda patrón. Es evidente que en el aumento registrado en los gastos de educación entre 1960 y 1968 habrá que tener en cuenta que una parte del mismo —50,6 por 100— debe ser imputado a la inflación.

Por lo que respecta a las finanzas públicas propiamente dichas, se comprueba que la proporción de los gastos en enseñanza tiende, con carácter muy general, a aumentar en el marco de los presupuestos y todavía es más significativo el hecho de que los gastos públicos en enseñanza aumenten con mayor rapidez que el producto nacional bruto (PNB) a nivel mundial.

No obstante, el examen de la curva general de los gastos de educación muestra que su progresión, aún siendo todavía

(1) Las cifras que se han citado no recogen los créditos concedidos a la enseñanza privada en muchos países, ni los gastos correspondientes a las actividades educativas de organismos gubernamentales diferentes del Ministerio de Educación ni las actividades educativas extraescolares. Una estimulación global que incluyese los diversos elementos citados llevaría a cifrar el total de los gastos de educación en el mundo en más de 200.000 millones de dólares anuales.

considerable, ha comenzado a disminuir hace unos años (sin que sea fácil decidir en qué medida esta evolución es la causa y en qué medida es el efecto de la disminución simultánea de los progresos de la escolarización).

Esto no significa que los gastos de educación no vayan a seguir aumentando. Incluso allí donde su progresión decae, no parecen generalmente estar ya próximos a alcanzar su techo. "El hecho es que las críticas justificadas que suscita el débil rendimiento, con relación a su coste, de muchas actividades educativas de tipo tradicional, amenazan frenar la expansión, continua hasta el momento, de los recursos dedicados a la educación, a menos que unas reformas serias en el reparto y utilización de los gastos vengán a justificar la magnitud de los sacrificios exigidos a este respecto al conjunto de la sociedad" (2).

Hasta ahora, la polémica se centraba en el límite máximo que podía alcanzar la cuantía de los créditos asignados al sistema escolar de enseñanza y la distribución de los mismos entre los diferentes órdenes de enseñanza, desde el nivel primario hasta el superior (2 bis).

Pero el debate tiende a cambiar de contenido. En efecto, ya no se considera que los Estados puedan seguir dedicando una parte creciente de sus recursos, obtenidos coactivamente, a una actividad, la escolar, que, a pesar de todo, sólo se dirige a una fracción de la población, sin esforzarse por imaginar formas de acción educativa que aseguren una mejor rentabilidad de los medios disponibles. "La idea de la educación global y de la educación permanente se manifiesta ya poderosamente como una aspiración consciente, dictada por múltiples necesidades, tanto en los países que sufren el estanca-

(2) Faure y otros: «Aprender a ser». La educación del futuro, Alianza Universidad/UNESCO.

(2 bis) El establecimiento de prioridades es un proceso difícil, porque, en último término, dicha selección de prioridades obedece a una decisión política. En cada país el establecimiento de las prioridades presenta caracteres especiales y propios, pero, en todo caso, a la hora de determinarlas será preciso tener en cuenta tres indicadores clave: las tendencias en los costes y gastos por alumno; la tendencia de los gastos totales en educación; la relación de estos gastos con la producción nacional y el total de las rentas públicas.

miento de una economía tradicional como en los países arrastrados por una evolución dinámica" (3).

"Cuando un país ha llegado a tener que dedicar una parte considerable de su presupuesto a la educación, y cuando esta misma educación sólo le proporciona escasos diplomados y todavía menos ciudadanos productivos, no puede contentarse con soluciones que sólo contemplen el mejoramiento de la "calidad" de las enseñanzas escolares... Este país está obligado a buscar recursos nuevos... Es entonces cuando reciben un nuevo sentido los "recursos para la educación": ahora se tratará de la totalidad de los medios de la colectividad puestos a disposición de todos sus miembros..." (4).

Así, pues, la tendencia al aumento de los gastos de educación, en su relación con los presupuestos públicos y la producción económica, es generalmente constatada: virtualmente, en todos los lugares, los gastos de la educación han ido aumentando rápidamente durante los últimos diez a quince años, no solamente en cifras totales sino como porcentaje del PNB, de la renta nacional y de los ingresos públicos totales" (5).

También Coombs constata la progresión decreciente de los gastos públicos en enseñanza en los últimos tiempos: "Es evidente que los gastos públicos en enseñanza no pueden continuar creciendo indefinidamente. Los presupuestos nacionales deben atender también a otras necesidades importantes. La educación no puede continuar exigiendo, constantemente, una parte creciente de los recursos disponibles sin producir graves distorsiones y tensiones en la sociedad y en la economía. No es ésta una cuestión filosófica o de punto de vista; es una cuestión de aritmética elemental" (6).

Es interesante, por otra parte, poner de relieve, cómo el crecimiento de los gastos de enseñanza ha sido aún más sorprendente, en relación con sus ingresos, en los países en vías

(3) Faure y otros. Op. cit.

(4) Sylvain Lorvicé, UNESCO, intervención en el curso de la cuarta reunión de la Comisión Internacional sobre el Desarrollo de la Educación. París, 6 de octubre de 1971.

(5) Ph. H. Coombs: «La crisis mundial de la educación». Barcelona, Editorial Península, 1.ª edición, junio 1971.

(6.) Ph. H. Coombs: Op. cit.

de desarrollo que en los países más adelantados. Según cifras citadas por Coombs, la mayoría de estos países han doblado o triplicado sus gastos educativos durante un periodo de, únicamente, cinco a diez años. Muchos países de América Latina que dedicaban solamente del 1 por 100 al 2 por 100 de su PNB para la educación en los primeros años de la década de los cincuenta, están hoy día empleando entre el 3 por 100 y el 4 por 100. Algunos, como México y Honduras, están gastando en la enseñanza una suma equivalente al 25 por 100 de sus ingresos públicos totales. Al mismo tiempo, algunos países africanos han alcanzado el punto sobresaliente de gastos en la enseñanza, incluyendo una sustancial ayuda externa, del equivalente al 6 por 100 o más de su PNB (7).

Actividades de la OCDE en materia de Economía de la Educación

La OCDE, desde su creación en 1960, ha dedicado una parte importante de sus actividades a la promoción de la ciencia y la educación. Las actividades desarrolladas en este programa se dedican fundamentalmente a los aspectos políticos relacionados con la expansión de la enseñanza, así como con el progreso tecnológico. En este marco, la problemática de la financiación de la enseñanza en los distintos países y sus tendencias ha sido también abordada por la OCDE. Concretamente, la Conferencia sobre políticas de expansión de la enseñanza puso de relieve que la forma de financiación de la educación y las inversiones realizadas en este sector constituyen una cuestión de primordial importancia para la mayor parte de los países de la OCDE. Para estudiar los problemas planteados

(7) El caso de España es también significativo. En 1950 el presupuesto del Ministerio de Educación y Ciencia alcanzaba el 7,83 por 100 del volumen del presupuesto total del Estado. En 1963 se rompe la barrera del 10 por 100. En 1970 se supera el 15 por 100, lo cual supone triplicar la media del período 1921-1963. Hay que constatar, pues, el crecimiento del presupuesto del Estado en educación, crecimiento que, pese a haber sido acelerado en los últimos años, nos deja en los últimos lugares entre los países europeos, si se toma como indicador la proporción que representa el presupuesto de Educación respecto al PNB (informe FOESSA sobre la situación social de España).

en este ámbito, el Comité de Educación creó un grupo de Trabajo sobre la financiación de la educación. Los trabajos de este grupo, que se orientaron en un principio hacia la enseñanza superior, señalan la necesidad de depurar los datos relativos a los gastos, a las formas de financiación, a los costes unitarios y a la estructura de los gastos. Sobre la base de una serie de informes y estudios metodológicos sobre este tema realizados por el Secretariado, los trabajos se encaminan actualmente a elaborar una serie de análisis comparativos de los niveles de gastos y estructuras de costes registrados en los países miembros, incluyendo, en lo posible, el sector de la enseñanza denominado "no formal". Paralelamente, la OCDE elabora informes acerca de las opciones políticas que se ofrecen a los gobiernos para la financiación de la educación, así como las ventajas y los inconvenientes que reportan, respectivamente, los préstamos, las subvenciones o las aportaciones de las familias para subvenir a las necesidades de los estudiantes.

Comité de Política Económica (Grupo de Trabajo núm. 2).
Actividades realizadas

En el ámbito de la financiación de la educación, el Comité de Política Económica (CPE) y sus Grupos de Trabajo integrados por altos funcionarios de los países miembros se ocupan de los grandes problemas económicos. Concretamente, el Grupo de Trabajo número 2 del Comité de Política Económica ha desarrollado una labor importante y fecunda respecto de estos problemas. En 1972, dicho Grupo de Trabajo publicó un informe titulado "La evolución de los gastos en los países de la OCDE para 1960-1980". El contenido de este informe llama la atención particularmente sobre el aumento de la participación del sector público en el PNB en detrimento del sector privado. En consecuencia, este grupo de trabajo estudia a lo largo de 1972-73 los problemas y cuestiones de política ligados a esta evolución y, más concretamente, las cuestiones rela-

tivas a la asignación de recursos, a la financiación de los gastos públicos, a la distribución de la renta y a la inflación (8).

En 1973 publicó un nuevo informe: "Implicaciones económicas del control de la polución: apreciación general". Este informe puede considerarse como el primero de una serie de estudios sobre la asignación de los recursos a favor del sector público y su distribución dentro de éste. Los otros ámbitos de actividad del sector público, en estudio a lo largo de 1973, son la educación y la ayuda al desarrollo. A este respecto se plantean dos tipos de problemas:

- la necesidad de un modelo macroeconómico que pueda servir de marco a las investigaciones;*
- la ausencia de cifras de gastos públicos comparables internacionalmente (a precios corrientes y constantes).*

Por esta razón, una de las actividades emprendidas actualmente es la construcción de un modelo de este tipo. También se ha abordado la elaboración de un sistema internacional de información sobre los gastos públicos divididos por funciones, por categorías económicas y por niveles de administración. Otro de los temas abordados por este Grupo de Trabajo fue el estudio de los límites al crecimiento de los gastos públicos (9).

En 1974, el Grupo de Trabajo número 2 del Comité de Política Económica continuó centrando sus actividades sobre la asignación de recursos al gasto público o al gasto privado y sobre los problemas que se plantean a los gobiernos acerca del crecimiento, la distribución de la renta y la calidad de la vida. Un grupo "ad hoc" de expertos del Grupo de Trabajo número 2 sobre los problemas metodológicos y estadísticos relativos al sector público ha iniciado un estudio piloto destinado a poner a punto los métodos comunes de clasificación de los gastos públicos y a elaborar estadísticas comparables internacionalmente en lo que se refiere a los gastos (10).

(8) Activités de l'OCDE en 1972. Rapport du Secrétaire General. OCDE, Paris, 1973.

(9) Activités de l'OCDE en 1973. Rapport du Secrétaire General. OCDE, Paris, 1974.

(10) Activités de l'OCDE en 1974. Rapport du Secrétaire General. OCDE, Paris, 1975.

A lo largo de 1975, este Grupo de Trabajo ha continuado elaborando informes sobre los gastos públicos en la enseñanza y ha emprendido un nuevo análisis de las perspectivas de crecimiento a medio plazo y de los obstáculos que pueden encontrarse en este camino, invitando a los países miembros a someter al Secretariado sus previsiones de crecimiento hasta 1980 para que éste pueda estudiarlos y comentarlos (11).

Llegados a este punto, parece necesario precisar el concepto de gastos de educación, es decir, delimitar las cifras que quedan incluidas en el concepto "gastos públicos en educación".

A este respecto, parece necesario llamar la atención sobre el hecho de que, contrariamente a lo que se suele afirmar, el estudio de la evolución de los gastos en educación y de los costes unitarios correspondientes presenta muchas dificultades derivadas de que los datos de los diferentes países son difícilmente comparables. Si algunos países industrializados pueden presentar series estadísticas relativamente completas, no es este el caso de los países en vías de desarrollo, incluso en los últimos años. Frecuentemente no se incluyen en las cifras de gastos públicos de la enseñanza más que los gastos del Ministerio de Educación y Ciencia, siendo así que otros Ministerios (Agricultura, Trabajo, Sanidad, etc...) desarrollan una actividad de formación que puede ser importante. Con frecuencia también, los gastos de las comunidades locales son mal conocidos. En cuanto a la enseñanza privada se ignoran prácticamente todos sus gastos y sus fuentes de financiación en diversos países. Por otro lado, también hay que tener en cuenta que, en ciertos países no se dispone más que de los datos referentes a los créditos recogidos en el presupuesto cuando existen otros muchos gastos no recogidos en el mismo.

Tratando, pues, de precisar el concepto de gastos de educación se pueden incluir dentro de este concepto todos los gastos que tienen por objeto la enseñanza general (primaria y secundaria) y la formación profesional y técnica de segundo y tercer grado.

(11) Activités de l'OCDE en 1975. Rapport du Secrétaire Général, OCDE, Paris, 1976.

El inventario de los gastos de educación no presenta dificultades cuando la enseñanza o la formación está organizada en un cuadro institucional especializado: escuelas públicas y privadas, institutos técnicos, institutos superiores, etc. Pero la educación y la formación se imparten también por otras vías diferentes de la escuela y es entonces cuando surgen las dificultades a la hora de trazar la línea fronteriza entre lo que debe ser y no debe ser incluido en las estadísticas de los gastos públicos. Existen una serie de casos límite en los que la solución no es fácil: cursos de alfabetización de adultos, ciertas formas de educación cívica o sanitaria, podría añadirse también que la radio y la televisión, los museos, las bibliotecas no escolares e incluso los libros comprados por los alumnos constituyen igualmente medios de educación y de formación. Por lo demás, ¿qué cabe hacer con la formación profesional de carácter práctico impartida en la propia empresa? El artesano que transmite su habilidad a su hijo, el agricultor que enseña a sus hijos a labrar la tierra, ¿no realizan también una labor de formación? Los ejemplos podrían multiplicarse.

Sin embargo, los casos más importantes parecen ser los de la investigación científica, la educación física y deportiva y la formación de los cuadros del Ejército.

a) *La investigación científica:*

Los gastos de investigación científica son, en principio, independientes de los gastos de enseñanza y todos los planificadores, todos los que se ocupan de la contabilidad nacional tratan de separar los gastos de inversión, por un lado, y los de enseñanza, por otro.

Pero el problema radica en distinguir cuáles son los gastos de enseñanza y cuáles son los de investigación. La solución es fácil cuando se trata de centros de investigación autónoma, pero cuando se trata de centros universitarios, la distinción entre gastos de enseñanza y gastos de investigación resulta mucho más difícil.

b) *Educación física y deportiva:*

Si la educación física y deportiva se imparte en las escuelas, sus gastos se incluirán necesariamente en los gastos de enseñanza. Pero esta educación puede también impartirse en asociaciones deportivas, clubs privados, etc., y no hay ninguna diferencia entre esta educación y la que se imparte en las escuelas.

No obstante, no es el mismo presupuesto el que financia la educación física escolar y universitaria y la educación física y deportiva civil.

c) *La formación de los cuadros del Ejército:*

Respecto de las escuelas de formación de funcionarios civiles, los gastos de dichas escuelas se incluyen claramente entre los gastos de educación. Pero cabe preguntarse, ¿qué ocurre respecto de las escuelas de formación de oficiales, de suboficiales, de técnicos del Ejército, etc.? Estos gastos suelen incluirse en los presupuestos del Ejército y, sin embargo, el Ejército es un servicio público como otro cualquiera; necesita cuadros, personal formado, etc... y las actividades de formación en este terreno no son más que un aspecto de la formación profesional y técnica.

Todas estas dificultades pueden, pues, presentarse a la hora de determinar el concepto de "gastos de educación". Lo esencial será indicar claramente los gastos que se toman en cuenta y la forma en que han sido calculados.

Para perfilar más concretamente esta noción de "gastos de educación" interesa también efectuar una clasificación de dichos gastos.

Tradicionalmente, los gastos públicos se han venido dividiendo en gastos corrientes y gastos de capital. En la partida de gastos corrientes figuran los llamados gastos directos de enseñanza (12), los gastos de administración y servicios comunes

(12) Gastos de personal docente y no docente; gastos de material; gastos generales, etc.

y los gastos denominados sociales o de transferencia (13). Entre los gastos de capital se incluyen la construcción de edificios, equipamiento escolar, compras de terrenos, etc. Estos gastos se refieren a todos los tipos de escuelas, desde las maternales hasta las Universidades.

Una vez definidos y clasificados los gastos públicos en educación, el siguiente punto a tratar es el de las fuentes de financiación de dichos gastos. Cabe realizar, en primer lugar, un análisis de los medios de financiación generalmente empleados y tratar de esbozar, seguidamente, un modelo teórico de las mejores fórmulas de financiación.

Entre los medios utilizados en la mayor parte de los países para financiar los gastos de educación hay que citar, en primer lugar, los recursos públicos, es decir, los que figuran en el presupuesto del Estado y en el presupuesto de las Comunidades Locales. Los gastos estatales de enseñanza se reparten entre numerosos departamentos: Educación Nacional, Agricultura, Sanidad, Hacienda, etc.

El recuento de los gastos estatales de enseñanza exige, pues, un examen del conjunto de documentos presupuestarios, y los presupuestos de casi todos los Ministerios incluyen rúbricas asimilables a los gastos de educación. En este punto, la cuestión parece radicar en saber qué papel deben asumir, respectivamente, el Estado y las Comunidades Locales de cara a la financiación de los gastos educativos.

La otra fuente de recursos de que se nutren los gastos de enseñanza es la financiación privada integrada por las aportaciones de las familias y por las instituciones privadas (religiosas, sindicales) que toman a su cargo los gastos de enseñanza. Estos gastos se refieren a la financiación de los centros privados de enseñanza. Estos centros reciben generalmente subvenciones del Estado y contribuciones de las familias, pero funcionan al mismo tiempo con los recursos de las instituciones que los han creado.

(13) Gastos de internado escolar y universitario; gastos de comedor; becas y demás formas de ayuda financiera a los alumnos; gastos de transporte escolar, etc.

En último término, hay que referirse también a la ayuda exterior, tanto bilateral como multilateral, que ocupa un lugar importante en la financiación de los gastos de enseñanza.

Examinadas las fuentes de financiación de los sistemas educativos, podemos preguntarnos por la conveniencia de seguir manteniendo estas mismas fuentes de recursos o bien introducir ciertas mejoras o modificaciones.

Son dos los puntos más importantes que, a este respecto, deben abordarse: la centralización "versus" descentralización de la financiación pública y el problema de la gratuidad de la enseñanza.

a) *Centralización o descentralización de la financiación.*

La cuestión radica en saber cuál es el mejor sistema en el ámbito de la educación.

¿Qué ventajas reporta el sistema centralizado? La primera ventaja indudablemente es la de garantizar la igualdad entre todas las regiones: el presupuesto del Estado opera una perecuación entre las regiones ricas y las regiones pobres para la financiación de las escuelas; ésta es una considerable ventaja. Por otro lado, cuando el Estado es el encargado de remunerar a los maestros él será también competente para seleccionarlos y formarlos garantizando así un mismo nivel en la calidad de la enseñanza en todas las escuelas del país. Otra ventaja puede venir del lado de la independencia que tal sistema reporta a los maestros respecto de las autoridades locales.

El prototipo de sistemas descentralizados viene representado por los Estados Unidos. En Estados Unidos, la gestión de las escuelas primarias y secundarias se confía al "Board of Education" local que es responsable financiera, administrativa y prácticamente de las escuelas del distrito. El "Board of Education" dispone de recursos propios, construye las escuelas y paga a los maestros.

La principal ventaja que reporta este sistema descentralizado es la estrecha relación que se establece entre la escuela y la comunidad. Esta solución es altamente recomendable, pues lleva a la comunidad a interesarse de cerca por los problemas

de la Administración del sistema de enseñanza. No obstante, en aras de favorecer el principio de igualdad de oportunidades, no debe descartarse una acción correctora llevada a cabo por instancias situadas por encima de las propias comunidades.

En definitiva, ¿qué sistema es preferible? En realidad, no es posible pronunciarse acerca de la preferencia de uno u otro sistema y será necesario, para adoptar tal decisión, tener en cuenta el conjunto del contexto político y social del país.

El principio de la gratuidad de la enseñanza queda fuera de toda discusión cuando se trata de la enseñanza obligatoria. Pero la solución no es tan evidente cuando se trata de niveles de enseñanza reservados todavía a pequeños sectores de población.

Es claro que los hijos de las clases acomodadas asisten en proporción de un 60 a un 70 por 100 a los estudios superiores. Por el contrario, los hijos de los trabajadores manuales presentan porcentajes de escolarización a nivel superior mucho más bajos, que oscilan entre el 1 y el 4 por 100. En consecuencia, la gratuidad de los estudios superiores beneficia principalmente a las capas altas de la sociedad, que son las que disfrutan de niveles de renta más elevados.

Por otro lado, si se tiene en cuenta la situación de los países en vías de desarrollo y los graves problemas financieros con que éstos suelen encontrarse, cabe preguntarse acerca de la conveniencia de prescindir de las aportaciones de las familias, lo que limitaría aún más las posibilidades de desarrollo de la enseñanza (14).

Un último punto al que cabe hacer referencia es a la evaluación de los beneficios que reporta la inversión educativa.

La productividad, en el ámbito de los gastos educativos, puede definirse como "los beneficios finales en favor de los estudiantes y de la sociedad resultantes de las inversiones iniciales en educación". Estos beneficios son indudablemente más difíciles de evaluar que los rendimientos inmediatos de cono-

(14) Raymond Poignant: «Financement et dépenses d'enseignement», núm. 2 de la col. «Les principes de la planification de l'éducation: Conférences et discussions. UNESCO I. I. P. E., Paris, 1974.

cimientos que los estudiantes llevan consigo emanados del sistema el día que lo abandonan. Pero el concepto, en sí mismo, es útil para hacer una investigación y buscar las formas de mejorar la productividad (15).

Pero cabe preguntarse a quién van a parar y qué montante alcanzan los beneficios producidos, tras una serie de años, por los gastos o la inversión en educación.

La educación genera una serie de beneficios indirectos y de beneficios directos. El beneficio indirecto tiene la misma naturaleza que lo que los economistas han dado en llamar economías externas. En cuanto al beneficio directo, éste puede ser fácilmente calculado comparando las rentas de los individuos que serán, obviamente, muy diferentes según los niveles educativos. El cálculo de la tasa de beneficio se realiza estimando los gastos de educación sufragados por los alumnos, por los padres o por la sociedad.

Dado que un estudiante podría estar ocupando un puesto de trabajo remunerado, el gasto en educación debería tener en cuenta no solamente las inversiones en profesorado, instalaciones, etc., sino también el tiempo dedicado por el alumno al estudio. Algunos autores (16) han llegado a estimar que estos ingresos no ganados equivaldrían a un 55 por 100 del gasto total en educación (17).

Finalmente, cabe reseñar aquí los resultados de un trabajo reciente de la OCDE sobre este tema (18): en la determinación de los beneficios generados por la inversión educativa la importancia de las diferencias de aptitud entre los alumnos no es tan grande como a primera vista puede parecer. Por otro lado, la calidad de la enseñanza es muy importante en la determinación de esos beneficios. En efecto, los estudios más recientes indican que los gastos dedicados a mejorar la calidad de la enseñanza pueden producir rendimientos superiores a los de

(15) Philip M. Coombs: Op. cit.

(16) Schultz, entre otros.

(17) John Vaizey: «Les projets de l'éducation». Textes choisis sur l'économie de l'éducation. UNESCO, Paris, 1968.

(18) George Psacharopoulos: «Revenu et éducation dans les pays de l'OCDE», OCDE, Paris, 1975.

aquellos gastos que se destinan a aumentar el número de años de estudio. Finalmente, hay que tener en cuenta que los rendimientos o beneficios proporcionados por la educación no pueden estimarse exclusivamente en términos de salario o remuneración sino que habrá que tener también en cuenta lo que se han llamado ventajas o beneficios anejos, tales como pensiones, seguros de vida, posibilidad de optar entre diferentes puestos de trabajo, etc.

Nos hemos venido refiriendo, si bien sucintamente, a las actividades desarrolladas en los últimos años por la OCDE en el campo de la financiación de la educación. La Colección de Libros de Bolsillo de la Revista de Educación, al ofrecer en castellano el informe sobre "Los Gastos Públicos en Enseñanza" elaborado por dicho organismo internacional, cree aportar un material de indudable interés a expertos y lectores interesados en el tema. Con ello está desarrollando, sin duda, una parte de los objetivos que propone.

A. G.

PREFACIO

Este informe forma parte de un conjunto de estudios sobre la asignación de recursos y del gasto público, lanzado por el Grupo de Trabajo número 2 del Comité de Política Económica. El Grupo de Trabajo fue creado en 1961 para el estudio de problemas de crecimiento y ha publicado cinco informes sobre este tema. El último de ellos, *Evolución del gasto en los países de la OCDE, 1960-1980* (julio de 1972), señala una etapa importante en las actividades del Grupo de Trabajo al plantear explícitamente el problema de la adecuación de la asignación de los recursos a las necesidades públicas y privadas. Se había hecho notar por entonces que la expansión de la producción de bienes y servicios no debía ser considerada como un fin en sí, sino que había que preocuparse más bien por la manera cómo la expansión puede contribuir mejor a aumentar el bienestar individual y social. A partir de comienzos de la década de los setenta, los acontecimientos han subrayado la necesidad de trabajos consagrados a los problemas de la aplicación final de los recursos entre los distintos sectores de la economía y al análisis de las consecuencias de los diferentes esquemas de gastos para el bienestar.

En la línea del nuevo mandato y del interés del Grupo de Trabajo se ha publicado, en febrero de 1974, un primer "Estudio sobre la asignación de recursos", *Implicaciones económicas del control de la contaminación*. Este estudio contenía un análisis de los costes en recursos y de las implicaciones macroeconómicas de los programas nacionales de mejora del control de la contaminación durante la presente década. A partir de entonces, el Grupo de Trabajo ha concentrado su atención en las tendencias a largo plazo de las principales componentes del gasto de las administraciones. La finalidad de estos trabajos ha sido el ver cuáles son los principales factores causantes de la rápida expansión del sector público en la mayoría de las economías de la OCDE en el transcurso de los diez a quince últimos años, el formar hipótesis plausibles para el futuro y el abordar algunos temas y opciones abiertas en materia de polí-

tica económica. Para ello, además de este informe sobre los gastos públicos de enseñanza, el Grupo de Trabajo ha examinado o examinará los gastos asignados a los programas de garantía de recursos, de sanidad y, de una manera menos detallada, de vivienda y otras inversiones en infraestructura. Apoyándose en el principio de que los países pueden aprender mutuamente la lección de sus éxitos y sus problemas, este trabajo ha sido enfocado de manera que permita la comparación entre países.

Una vez realizada esta serie de estudios, el Grupo de Trabajo tratará de establecer conclusiones generales referentes al conjunto del gasto público examinando los problemas de elección que quizá haya que afrontar y los problemas financieros a los que puede que haya que hacer frente. Estos estudios serán también integrados con los resultados de los análisis de crecimiento económico que el Grupo de Trabajo sigue emprendiendo y reunidos con proyecciones macroeconómicas cuantitativas con horizonte en 1980-1985 actualmente en curso de elaboración.

INTRODUCCION

Este informe trata principalmente de aquella parte de los sistemas de enseñanza de los países miembros de la OCDE que es directa o indirectamente financiada por el Estado. Las razones principales del interés por los gastos de enseñanza y de la preocupación suscitada por su rapidísimo crecimiento a lo largo de los últimos quince años sólo serán brevemente mencionadas aquí. A un nivel muy general, la amplia influencia de la enseñanza sobre cierto número de objetivos económicos y sociales de la acción de los poderes públicos siempre estimuló el interés en la materia. Interés que se ha visto reforzado por los importantes cambios de organización y estructura de que han sido objeto estos últimos tiempos los sistemas educativos. Desde un punto de vista más económico, el crecimiento de los gastos en este terreno ha sido extraordinariamente rápido y ha ido acompañado por una expansión uniforme de los efectivos de nuevos diplomados (1). Esta evolución, bien recibida en la década de los sesenta, ha sido más recientemente sometida a discusión. Se ha sostenido, por ejemplo, que la expansión había ido "demasiado lejos" o había sido demasiado rápida. Las grandes disparidades que caracterizan la repartición de la participación de la enseñanza y de los resultados han dado lugar, además, a una crítica según la cual los gastos de enseñanza no han aprovechado más que a un pequeño sector privilegiado de la población. Finalmente, ya que lo esencial de tal expansión ha sido sostenido por el sector público, ha aumentado más y más la preocupación por los impuestos necesarios para financiar los gastos crecientes.

Es evidente que no se puede tratar todos estos diversos aspectos en el contexto del presente informe, más aún si tenemos en cuenta que algunos de ellos plantean problemas políti-

(1) Puede ser interesante hacer notar, sin embargo, que la parte correspondiente a la educación en el consumo final de la administración, excluyendo la defensa, ya había alcanzado un alto nivel (superior al 25 por 100 como media) al comienzo de los años cincuenta; desde entonces el crecimiento no ha pasado de moderado.

cos o reclaman juicios de valor. De acuerdo con el mandato del Grupo de Trabajo número 2, en el análisis siguiente nos limitaremos a tratar de examinar los gastos de la enseñanza en el marco de las demandas rivales dirigidas a los recursos nacionales. Por eso, la óptica del presente documento es en gran parte macroeconómica. Su objeto no es el dar una descripción detallada de las estructuras de la enseñanza en los diferentes países (2), ni el revistar los innumerables problemas que han sido discutidos en el terreno de la economía de la enseñanza. Se limita a recordar las tendencias pasadas de algunas grandes clases de gastos, a dar una apreciación aproximada de los resultados de dichas tendencias y a examinar las distintas opciones posibles para el futuro. Dadas las grandes diferencias existentes entre los países miembros, un examen como éste no puede pretender una precisión absoluta. Se comprende fácilmente que para describir los principales desarrollos que han caracterizado el crecimiento del gasto en el conjunto de la zona de la OCDE, ha habido que asumir cierto número de hipótesis simplificadoras y, en muchos casos, pasar de largo ante distinciones más sutiles. Una aproximación como ésta es claro que sacrifica algo la precisión, pero, no obstante, debería dar a los macroeconomistas una idea satisfactoria de las tendencias generales.

El documento trata exclusivamente de la parte del gasto total que tiene su origen en el sector público. En parte, esta limitación viene impuesta por los datos disponibles. Las cifras de los gastos privados de la enseñanza son insuficientes en la mayoría de los casos. Mas, aunque se dispusiera de informaciones estadísticas más completas, son las decisiones gubernamentales las que de hecho determinan la masa del sistema de enseñanza y constituyen, por tanto, el principal centro de interés (3). Conviene señalar que no es este caso particular

(2) La Dirección de los Asuntos Sociales, de la Mano de obra y de la Educación de la OCDE ha difundido una serie de monografías sobre los sistemas de enseñanza de los diferentes países («Clasificación de los sistemas de enseñanza»).

(3) Es cierto que el sector privado puede mantener servicios de enseñanza en ausencia de servicios públicos, pero es tal la importancia de la enseñanza, que los gobiernos de la mayoría de los países han tenido que reglamentar sus actividades.

el único en que los datos disponibles son limitados; lo mismo ocurre con la mayoría de los temas tratados en el presente documento. Todo análisis internacional en un terreno como el de la educación comporta numerosas dificultades estadísticas. La comparabilidad de las cifras se hace muy precaria a causa de la diversidad de los sistemas educativos, la limitada extensión de ciertos datos, las diferentes formas de financiación de los gastos de la enseñanza, etc. Estas lagunas, examinadas más detenidamente en el Apéndice del presente documento, deben estar continuamente presentes en la mente durante la lectura del texto.

El primer capítulo examina el rapidísimo crecimiento de los gastos durante los años sesenta y aísla ciertas semejanzas de las evoluciones registradas en cierto número de países de la zona. En el capítulo 2 se intenta apreciar en qué medida el crecimiento de los recursos aplicados a la enseñanza ha producido una mejora de los resultados. Dada la dificultad de definir y estimar el producto de un servicio como la enseñanza y la práctica inexistencia de declaraciones claras de los gobiernos sobre los objetivos perseguidos, el análisis apenas puede conducir a conclusiones bien zanjadas. Los capítulos 3 y 4 tratan de la evolución futura de los gastos de enseñanza. El capítulo 3 presenta proyecciones de costes del sistema de enseñanza oficial, establecidas a partir de una serie de hipótesis simplificadas concernientes a los efectivos de alumnos y a los costes por alumno. El capítulo 4 describe sucintamente varios programas nuevos que podrán exigir un nuevo aumento de los gastos y da un orden de magnitud aproximado de su coste probable. Finalmente, ciertas cuestiones de política económica suscitadas por el análisis son evocadas en el último capítulo, que examina especialmente las economías posibles y diversas maneras de financiar la enseñanza superior.

CAPITULO PRIMERO

EL CRECIMIENTO DE LOS GASTOS DE LA ENSEÑANZA

En este capítulo se examinará la importancia y la evolución del gasto público de la enseñanza en cierto número de países de la OCDE de los que se posee los datos necesarios. Se insiste particularmente en el aumento de los gastos durante la última década y en las evoluciones bastante diferentes registradas en los niveles inferiores y superiores de la enseñanza. Las dificultades estadísticas encontradas para tratar de presentar un panorama coherente y más o menos comparable de la situación para una muestra tan variada como la que ha sido considerada, han quedado ya brevemente mencionadas en la Introducción y no serán repetidas aquí. Sin embargo, en los párrafos que siguen, habrá que cuidar de no perder de vista el carácter provisional de buen número de las observaciones que serán hechas.

LA SITUACION GENERAL

Antes de proceder a un análisis detallado de los elementos que hay en el origen de la expansión rápida de los gastos de la enseñanza en los países miembros, quizá no sea inútil ofrecer una vista global de la importancia del sistema de enseñanza. Una primera indicación en este sentido nos la da la tabla 1 que muestra el porcentaje de la población total que frecuentaba los establecimientos escolares o universitarios a principios de los años sesenta y en los primeros setenta, así como la proporción de enseñantes en la población activa en 1970. Las cifras de efectivos de alumnado están sujetas a varias reservas estadísticas (no cubren las formas preprimarias de la enseñanza que son bastante importantes en ciertos casos y tienen en cuenta alumnos a tiempo parcial de manera variable

Tabla 1

IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS EFECTIVOS DE ALUMNOS
Y DE ENSEÑANTES. PRINCIPIOS DE LOS AÑOS 60 Y 70

Porcentajes

	Alumnos ¹ en porcentaje de la población total		Enseñantes ² en porcentaje de la población activa
	Principio de los 60	Principio de los 70	1970
Alemania (1963-71)	14,2 ³	17,4 ³	2,4 ^{4, 5}
Australia (1963/64-71/72)	19,9 ³	22,0 ³	3,5 ⁴
Austria (1963-72)	15,8	19,7	2,3 +
Bélgica (1963-72)	17,1	19,9	4,6 (5,1)
Canadá (1963/64-70/71)	25,3 ³	29,3 ³	3,7 (3,9)
Dinamarca (1960-72)	15,6	21,9	3,1
España ⁷ (1960-70)	12,1	18,2	1,8 + (2,0) +
Estados Unidos (1963/64-72/73)	26,5	28,5	3,3
Finlandia (1963-73)	22,2 ³	23,5 ³	2,4 (2,4)
Francia (1963-73)	18,6	20,5	2,5 (2,8)
Grecia (1960-70)	15,3	17,1	1,4 + (1,5) +
Irlanda (1965-72)	19,3	21,9	2,9 + (3,0) +
Italia (1963-72)	14,4	19,3	3,1 + (3,5) +
Japón (FE 1963-71)	24,5	20,2	2,1 + (2,3) +
Noruega (1963-70)	18,3	19,4	2,8
Países Bajos (1963-70)	20,2 ³	21,2 ³	2,5 ^{4, 6}
Portugal (1960-71)	12,8	17,2	1,7 + (1,7) +
Reino Unido ⁸ (FE 1963-71)	16,1 ³	18,4 ³	2,0
Suecia (1963-70)	16,2 ³	16,8 ³	2,1 + (2,4) +
Suiza (1963-72)	14,9	16,7	...
Turquía ⁷ (1960-70)	12,3	18,4	1,4 +
Dispersión ⁹	4,1	3,4	0,8
Media ¹⁰	17,3	20,0	2,5
Media CEE ¹⁰	16,7	17,3	2,8

¹ A tiempo pleno y a tiempo parcial (con exclusión de los niños de las escuelas preprimarias).

² A tiempo pleno solamente. Las cifras entre paréntesis incluyen los enseñantes de las clases preprimarias.

³ Equivalentes de alumnos a tiempo pleno.

⁴ 1972.

⁵ Los datos comprenden todo el personal universitario.

⁶ Los datos para la enseñanza superior se basan en estimaciones del Secretariado de la OCDE.

⁷ Alumnos a tiempo pleno solamente.

⁸ Los datos para los alumnos excluyen las escuelas independientes.

⁹ Medida por desviación típica.

¹⁰ Media geométrica.

.. A tiempo pleno y a tiempo parcial.

Fuentes: OCDE, «Anuario estadístico de la enseñanza» y «Estadísticas de la población activa»; fuentes citadas en el Apéndice estadístico.

según los países, etc.). Lo mismo ocurre con los efectivos del cuerpo enseñante (1).

De una manera muy general, parece, sin embargo, que la enseñanza, como profesión, ocupa aproximadamente el 2,5 por 100 de la población activa y que la población escolar representa más o menos el 20 por 100 de la población total, o sea, aproximadamente 2,5 por 100 más que hace diez años.

Es evidente que estas cifras no dan indicaciones sobre las dimensiones del sector de la educación pública, pues están incluidos en ellas los alumnos de escuelas y universidades privadas, ni ofrecen aclaraciones sobre el flujo de gastos macroeconómicos que la enseñanza implica. La importancia del sector público en este campo, expresada en porcentaje del PIB, está indicada en la tabla 2. Conviene notar que, si se emplea cifras efectivas del PIB como denominadores para la parte global, los resultados no están libres de variaciones cíclicas. Suponiendo que los gastos de la enseñanza no se ven afectados por tales fluctuaciones (1) la relación gastos/PIB será, en un momento cualquiera en el tiempo (y con la mayor razón en un período largo), falseada por las fluctuaciones cíclicas. A lo largo del período aquí considerado, las fluctuaciones cíclicas han sido relativamente débiles, de modo que la utilización de las cifras del PIB efectivo no debería ocasionar distorsiones notables. Pero es preferible utilizar cifras ajustadas para las variaciones cíclicas. Dadas las dificultades propias de la determinación del nivel exacto de la producción "potencial", nos serviremos, en adelante, de la producción "media" para el cálculo de la parte de los gastos de enseñanza en el PIB (2).

(1) En particular, los datos son sospechosos porque, con frecuencia, no distinguen entre enseñanza a tiempo pleno y a tiempo parcial, los profesores que enseñan en más de un establecimiento escolar o en varios niveles de enseñanza pueden ser contados dos veces y, en ciertos países, los enseñantes incluyen personal cuya función principal no es el enseñar. Ver OCDE, "Anuario estadístico de la enseñanza", 1974, vol. I, p. 41.

(1) Hipótesis que parecería generalmente justificada al menos en lo que respecta a los gastos corrientes.

(2) Los datos para la producción "media" se obtienen aplicando los medios de deflación efectivos a las cifras del PIB "medio" a precios constantes, tales como han sido calculados en "La medida de las fluctuaciones cíclicas interiores", "Perspectivas económicas de la OCDE - Estudios especiales", julio de 1973.

Para la interpretación de esta tabla son necesarias algunas advertencias. En primer lugar, las cifras de los gastos de la enseñanza están establecidas sobre una base presupuestaria más bien que en la óptica de la contabilidad nacional y no son, por consiguiente, estrictamente comparables con el PIB en términos conceptuales (3). En segundo lugar, en ciertos casos, los datos no cubren más que los gastos realizados por los ministerios de Educación, mientras que en otros casos pueden incluir también los gastos de enseñanza financiados por otras administraciones (por ejemplo, los de las escuelas militares imputados al presupuesto de la Defensa nacional, los gastos de enseñanza preprimaria a cargo de las administraciones de previsión social, los gastos de las escuelas de agricultura a cargo del Ministerio de Agricultura, etc.). En tercer lugar, la linde entre sector público y sector privado es frecuentemente imprecisa. Así, en varios países (por ejemplo, en Bélgica, en los Países Bajos, en el Reino Unido), existe un vasto sistema de enseñanza privada a nivel primario o medio, total o parcialmente subvencionado por el Estado. A nivel de la enseñanza superior, ciertos establecimientos universitarios privados se benefician igualmente de una importante ayuda del Estado. Además, en cierto número de países, importantes sumas son entregadas a título de subsidios, sumas que no son gastos directos para la prestación de un servicio, sino una ayuda indirecta a hogares o particulares. La regla general seguida en este informe ha sido incluir en los gastos públicos todos los costes soportados por las instituciones privadas cuando aquéllos son enteramente o en muy gran parte tomados a su cargo por el Estado. Dicho de otro modo, la enseñanza privada no ha sido tenida en cuenta, pero se ha intentado indicar, en todos los casos en que se disponía de datos, la amplitud del sector, al menos para los países en que parece ser importante. Las subvenciones y las becas han sido incluidas siempre que existían los datos necesarios.

(3) Ciertos países comunican datos establecidos en la óptica de las cuentas nacionales, pero no desglosados por niveles de enseñanza y raramente muestran las cifras de los gastos en capital; por consiguiente, no pueden ser utilizadas en este estudio.

Tabla 2
GASTO PUBLICO DE ENSEÑANZA (GE)
PRINCIPIOS DE LOS AÑOS 60 Y 70
En porcentaje del PIB a precios corrientes

	Principio de los 60	Principio de los 70	Elasticidad implícita de los:	
			GE totales en relación con el PIB (a precios corrientes)	GE por habitante en relación a la renta "per cápita" (a precios constantes)
Alemania (1963-71)	3,0	4,2	1,40	1,13
Australia (1963/64-71/72)	3,0	4,5	1,49	1,23
Austria (1963-72)	3,1	5,2	1,69	1,28
Bélgica (1963-72)	4,2	5,3	1,28	1,08
Canadá (1963 64-70/71)	4,9	7,7	1,68	1,43
Dinamarca (1960-70)	4,0	7,0	1,73	1,32
España (1960-70)	1,2	2,4	1,97	1,39
EE. UU. (1963 64-72/73)	4,5	6,0	1,30	1,14
Finlandia (1963-73)	6,2	6,3	1,02	0,86
Francia ¹ (1963-73)	2,5	3,1	1,23	1,09
Grecia (1960-70)	1,7	2,3	1,34	0,99
Irlanda (1960-70)	3,0	4,9	1,57	1,33
Italia (1963-72)	3,2	4,0	1,31	1,09
Japón (EF 1963-71)	3,8	3,6	0,99	0,75
Noruega (1963-70)	5,1	6,0	1,17	1,13
Países Bajos (1960-70)	4,8	7,6	1,58	1,06
Portugal (1960-70)	1,9	1,9	1,08	1,08
Reino Unido (EF 1963-71)	4,8	5,6	1,27	1,20
Suecia (1963-70)	5,0	7,1	1,41	1,25
Suiza (1963-72)	3,3	4,9	1,46	1,32
Turquía (1960-68)	2,3	3,5	1,50	1,41
Dispersión ²	1,3	1,7	0,24	0,17
Media ³	3,3	4,6	1,38	1,16
Media CEE ³	3,7	5,1	1,39	1,14

¹ Comprende solamente los gastos del Ministerio de Educación. Los gastos públicos totales para 1973 son evaluados en un 4,5 por 100 del PIB.

² Medida por desviación típica.

³ Media geométrica.

Fuentes: OCDE, «Anuario estadístico de la enseñanza» y fuentes citadas en el Apéndice estadístico.

Tal como se presentan, las cifras indican que los gastos públicos de enseñanza representan como media alrededor del 4,5 por 100 del PIB de los países miembros, contra el 3,25 por 100 hace diez años. Es de notar que estas cifras no repre-

sentan el coste total de la enseñanza en recursos. Independientemente de la parte del sector privado en el producto total, hay costes indirectos considerables en forma de "lucro cesante" (4). Tales costes no serán tomados en consideración explícitamente aquí por parecer no tener relación directa con la evolución anterior del gasto público. Pero habrá que tenerlos en cuenta en toda proyección de los costes futuros del sistema educativo.

La parte de los gastos públicos de enseñanza en el PIB difiere bastante sensiblemente de un país a otro. Estos últimos años ha variado entre un mínimo de 2 a 2,5 por 100 en varios países de Europa meridional y un máximo de 7 a 8 por 100 en algunos países de Europa septentrional y en Canadá. En este último país, los gastos de la enseñanza, cerca del 8 por ciento del PIB, se elevaban a no menos de la quinta parte del gasto público total (incluidas transferencias e inversiones). Naturalmente, estas diferencias reflejan en cierta medida el peso variable de los sectores público y privado. En Portugal y en España, por ejemplo, países donde el Estado consagraba menos del 2,5 por 100 del PIB a la enseñanza en 1970, la enseñanza privada es importante. Por lo que a España respecta, ciertos datos sobre el gasto indican que la parte del sector privado en el producto total es de cerca del 1 por 100 y las cifras de escolarización indican que el 30 por 100 de los alumnos acudían a instituciones privadas. Es poco probable que en los demás países el sector privado represente una parte tan importante, más, respecto a los pocos países de los que hay datos, su peso no es, ni mucho menos, despreciable: tal es el caso, por ejemplo, de Francia y Finlandia (15 por 100 de la población escolarizada), de los Estados Unidos (12 por 100) y particularmente de Japón (20 por 100) donde las tres cuartas partes, aproximadamente, de los estudiantes de nivel universitario frecuentan establecimientos privados. La tabla 3 reúne los datos disponibles sobre los gastos. Las cifras son de la contabilidad nacional y se refieren exclusivamente al flujo de consumo. En los

(4) La importancia de estos costes indirectos resalta del hecho de que aproximadamente un tercio de los estudiantes que reciben una enseñanza a tiempo completo en los países miembros están en edad de trabajar. Para ciertos países, las estimaciones aproximadas del lucro cesante imputable a los estudiantes de nivel universitario son superiores al presupuesto efectivo de la enseñanza superior.

Tabla 3

PARTE DEL SECTOR PUBLICO EN EL GASTO CORRIENTE
TOTAL DE ENSEÑANZA

Porcentajes

	Principio de los años 60 ¹	Principio de los años 70 ¹
Australia	81,5	86,5
Bélgica	96,2	97,9
Canadá	81,5	80,5
Estados Unidos	78,1	81,7
Finlandia	82,4	83,0
Grecia	52,2	65,4
Italia	93,3	95,3
Japón	86,8	83,4
Noruega	94,4	94,5
Países Bajos	98,5
Reino Unido ²	(76,3)	(75,0)
Suecia	99,9	99,9

¹ Para los periodos exactos, ver tabla 2.

² Las cifras proceden de las cuentas nacionales, que clasifican ciertos establecimientos de enseñanza (universidades, escuelas subvencionadas y colegios), no enteramente financiados por el sector público, como parte del sector privado, incluso si la financiación está asegurada en gran medida por el sector público. Esta excepción a la regla significa que las cifras son inferiores a las que se habría podido hallar si la base hubiera sido comparable. Se puede estimar en el 90-95 por 100 del total del gasto de la enseñanza en el Reino Unido el debido a establecimientos financiados totalmente o en gran parte por el sector público.

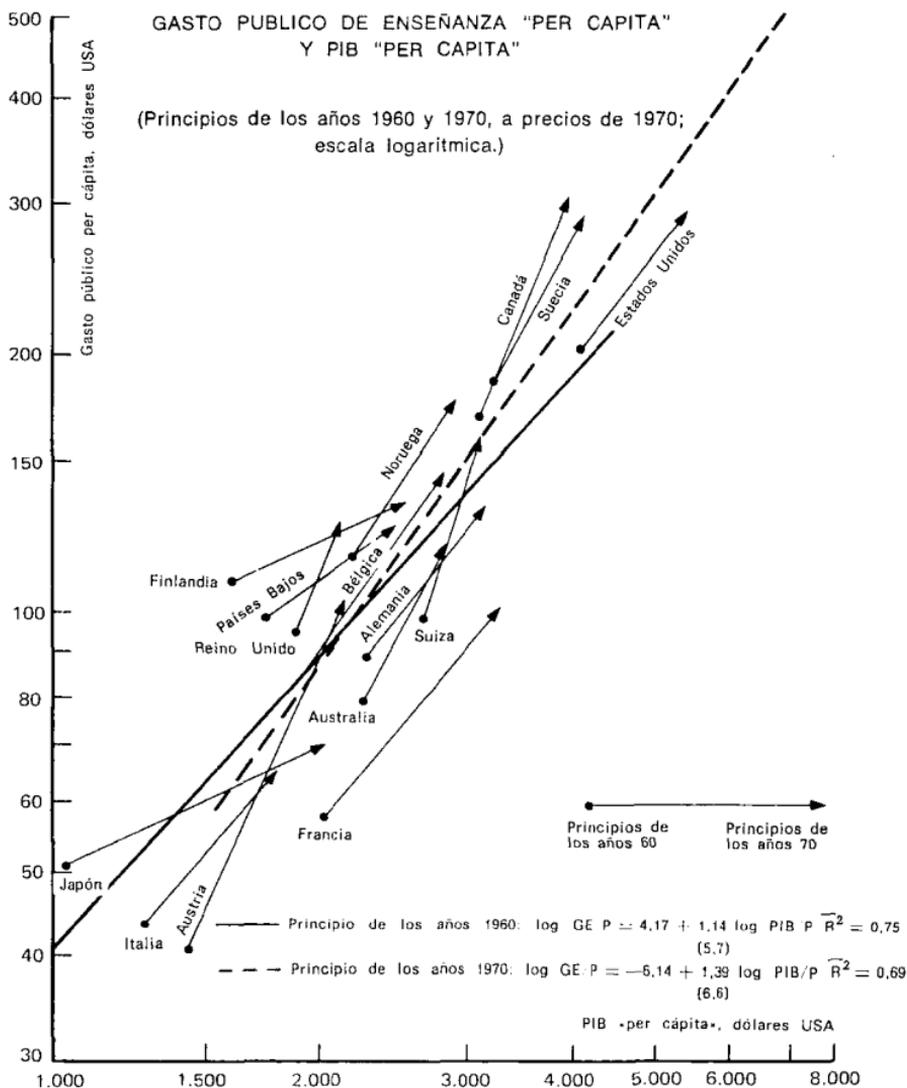
países presentes en esta muestra el sector público viene a representar el 90 por 100 de los gastos con Grecia y América del Norte al pie de la escala mientras Bélgica, los Países Bajos y Suecia se acercan al 100 por 100.

El gasto público de la enseñanza a precios corrientes ha aumentado en el tiempo a un ritmo sensiblemente más rápido que el PIB. La elasticidad "de gasto" implícita de esta clase de demanda en el conjunto de la zona es del orden de 1,4, es decir, superior a la de la mayoría de las demás grandes clases de gasto público (5). Un gran número de países se agru-

(5) La elasticidad-renta por habitante (a precios constantes) se sitúa en torno a 1,15, resultado que no es muy diferente del obtenido con ayuda de los datos del análisis transversal expresados en dólares USA para el principio de los años sesenta y setenta y presentados en el gráfico.

GASTO PÚBLICO DE ENSEÑANZA "PER CAPITA" Y PIB "PER CAPITA"

(Principios de los años 1960 y 1970, a precios de 1970;
escala logarítmica.)



GE = Gastos de enseñanza

P = Población

pa en torno a esta media, mostrando quizás la elasticidad una tendencia a hacerse relativamente más débil en los países donde la producción ha aumentado más rápidamente (Japón, Grecia, Portugal o Italia). Puede que ello se deba a la prioridad relativamente más débil concedida a la enseñanza en un estadio un poco anterior al desarrollo. Esto se ve confirmado por la presencia de una relación, que hay que admitir que es débil, entre la renta por habitante y la parte del gasto de enseñanza en el PIB. Se puede alegar igualmente que la capacidad que esos países poseían de satisfacer la demanda creciente en la materia era tal que la parte de los recursos consagrados a la enseñanza no necesitaba aumentar. Mas esta hipótesis tiene más difícil confirmación y el ejemplo de España, o inversamente el del Reino Unido, constituyen excepciones sorprendentes. A pesar de un crecimiento anual de la producción del 7,5 por 100, España muestra una elasticidad de 2 por ciento —la más fuerte de la muestra. Esta evolución está, sin duda, determinada por dos factores principales: un punto de partida muy bajo (el más bajo de la zona) y quizá cierto aumento de la parte relativa de la enseñanza pública a cargo de la enseñanza privada. Dicho esto, sin embargo, no parece haya lugar a pensar que ha habido un "desquite" durante la década, esto es, que los países cuya parte era relativamente débil al principio hayan tenido tendencia a aumentar más que la media, e inversamente.

EL GASTO EN ALGUNOS PAISES

La sección precedente ha dado una idea general muy sucinta de la importancia de los gastos consagrados a la enseñanza en el conjunto de la zona. Para analizar más detalladamente los factores que hay en la base de la disparidad entre países de la proporción de la producción consagrada a la enseñanza, se hace necesario desglosar esos gastos totales por niveles de enseñanza. Por desgracia, muchas veces no se dispone de cifras coherentes de los gastos aplicados a las distintas formas de enseñanza. Por esta razón, el resto de este informe sólo se

referirá al conjunto más restringido de los países de que se posee datos más completos.

El análisis estadístico será hecho según un método utilizado igualmente en el estudio de los Programas de garantía de recursos (7). Esta aproximación se basa en una identidad según la cual la parte del gasto público de enseñanza en el PIB es igual al producto de las cuatro variables siguientes (8):

- i) el coste por alumno;
- ii) el efectivo de los alumnos en proporción con el efectivo del grupo de edad correspondiente (por ejemplo, de seis a veintitrés años);
- iii) el efectivo del grupo de edad considerado en porcentaje de la población total;
- iv) el inverso del PIB "per cápita".

Multiplicando *i)* y *iv)* se obtiene la relación entre coste por alumno y PIB "per cápita". Se puede, por tanto, subdividir la parte del gasto de enseñanza en la producción en tres "ratios" que, en nombre de la concisión, serán llamados "ratio demográfico", "ratio de escolarización" y "ratio de coste".

El "ratio de coste" definido en el párrafo precedente es estadísticamente semejante al "ratio de transferencia" utilizado en el informe sobre los gastos de garantía de recursos. Sus implicaciones económicas son, sin embargo, diferentes. El establecimiento de una relación entre prestaciones de jubilación o de paro y PIB "per cápita" presenta un significado inmediato. Es un medio de evaluar (con ciertas importantes reservas) la "generosidad" relativa de un programa de transferencias en función de una noción de renta media. No sucede necesariamente lo mismo para los gastos por alumno. El planificador de la enseñanza preferirá, sin duda, saber cuál es el nivel absoluto de los gastos de enseñanza en un momento dado y a qué ritmo han

(7) OCDE, «Gastos públicos aplicados a los programas de garantía de recursos», 1976.

(8) Simbólicamente, si GE = gasto de enseñanza pública, PIB = producto interior bruto, B = número de alumnos, I = efectivo de la población considerada, N = población total, tendremos: $GE/PIB = (GE/B) \times (B/I) \times (I/N) \times (N/PIB)$.

aumentado en términos de variaciones porcentuales. Mas para el macroeconomista que se interesa por el problema de la aplicación general de los recursos, un "ratio" que indique el coste de formación de un estudiante en términos de producto "per cápita" puede ser un concepto significativo. Permite hacer cierto número de comparaciones entre países y entre períodos diversos y puede mostrar, por ejemplo, si y cómo esos "ratios" se modifican a medida que los países se enriquecen. Este método puede, además, facilitar las proyecciones al futuro, pues dispensa de tener que prever niveles absolutos del PIB o índices probables de inflación.

Naturalmente, hay que subrayar que la subdivisión utilizada aquí no es más que una descripción estadística y que, por consiguiente, las semejanzas y desemejanzas entre países tendrán inevitablemente un carácter bastante superficial. Habrá también que abstenerse de hacer juicios de valor a causa de la debilidad de los datos de base. Igualmente, para la muestra de países aquí utilizada se plantean importantes problemas estadísticos, especialmente en lo que se refiere al censo de los alumnos a tiempo parcial y de los establecimientos de enseñanza privada. Unos y otros han sido excluidos, pero no es seguro que los datos sean en absoluto comparables entre países. A pesar de tales dificultades, debería ser posible hacerse una idea bastante aproximada de la importancia relativa de los diferentes factores, algunos de los cuales se puede considerar que escapan al control de los gobiernos (las estructuras demográficas, por ejemplo) y otros se puede decir que proceden de decisiones deliberadas (por ejemplo, los índices de escolarización o el coste por alumno).

Teniendo en cuenta estas reservas, los datos globales de los gastos corrientes de la enseñanza pública en quince países son expuestos en la tabla 4 según la aproximación descrita (9). Las cifras son necesariamente aproximadas, dado que están influenciadas por la proporción de alumnos en los diferentes niveles de enseñanza, por la duración de la escolaridad obli-

[9] Estas cifras difieren de las de la tabla 2 porque no comprenden los gastos en capital (que pueden variar muy sensiblemente de un año a otro).

Tabla 4
GASTO PUBLICO CORRIENTE. PRINCIPIO DE LOS AÑOS 70.
TODOS LOS NIVELES DE ENSEÑANZA

	Parte porcentual del PIB tendencial*	Factores explicativos		
		Ratio demográfico ¹	*Ratio* de escolarización	*Ratio* de coste
Alemania (1971)	3,02	0,234	0,744	0,174
Australia (1971-72)	3,77	0,312	0,601 ²	0,201
Austria (1972)	4,03	0,270	0,729	0,205
Bélgica (1972)	4,90	0,252	0,789	0,246
Canadá (1970-71)	6,46 (7,23)	0,358	0,818	0,221 (0,247)
EE. UU. (1972/73)	5,26	0,318	0,764 (0,864)	0,216 (0,234)
Finlandia (1973)	5,57	0,310	0,760	0,237
Francia (1973)	3,23	0,260	0,789	0,157
Italia (1972)	3,95 ³	0,260	0,629	0,242 ³
Japón (EF 1971)	2,56	0,259	0,643 (0,780)	0,154 (0,150)
Noruega (1970)	4,90	0,251	0,770	0,253
Países Bajos (1970)	5,44	0,300	0,707	0,256
Reino Unido (EF 1971) ...	4,44	0,259	0,726	0,236
Suecia (1970)	5,90	0,222	0,756	0,352
Suiza (1972)	3,56	0,260	0,643	0,213
Dispersión ⁴	1,10	0,035	0,063	0,046
Media ⁵	4,33 (4,36)	0,273	0,721 (0,737)	0,220 (0,222)

¹ Para el campo cubierto por el *ratio* demográfico, ver las notas de las tablas 5 y 6.

² 0,795 para Australia y se incluye el sector privado.

³ Incluye los gastos de capital.

⁴ Medida por desviación típica.

⁵ Media geométrica.

Notas: Las cifras de la primera columna son iguales al producto de las otras tres columnas multiplicado por 100. Las cifras entre paréntesis indicadas para Canadá, Estados Unidos y Japón cubren el conjunto de los gastos corrientes de enseñanza (públicos y privados).

gatoria o de los ciclos de estudios superiores, etc. Así, pues, los "ratios" demográficos no son directamente comparables, ya que recubren segmentos diferentes de la juventud, según la duración de la enseñanza primaria y media. La comparabilidad de las tasas de escolarización requiere también varias reservas, pero de una manera muy aproximada esas tasas parecen situarse en torno al 70-75 por 100 de la población en edad escolar, con variaciones relativamente débiles de un país a otro, especialmente si se tiene en cuenta el sector privado. Los países de América del Norte constituyen un caso algo excepcional, con una proporción ampliamente superior a la media de jóvenes que acuden a escuelas y universidades. Los índices algo más bajos encontrados en Europa reflejan quizás la tendencia a una mayor selectividad en la elección de estudios una vez terminada la escolaridad obligatoria, al tener más importancia que en otros sitios las formas de estudios no escolares. De una manera más general, los índices de escolarización pueden también estar relacionados con la renta "per cápita", y las cifras parecen ofrecer indicios de una relación positiva.

Naturalmente, se observan variaciones más netas en los niveles relativos de los costes por alumno. Como ya se ha indicado, hay que interpretar los datos con prudencia. Todo error estadístico en las primeras columnas repercutirá en los "ratios de coste" que están calculados por diferencia. Y, aunque esos "ratios" estuviesen limpios de todo error de medida, no por eso dejarían de reflejar cierto número de factores sociales e históricos que no se prestan a comparaciones entre países. Las cifras varían entre máximos de alrededor de 13 del PIB "per cápita" en Suecia, y mínimos del 15 por 100 en Francia y Japón. No hay que atribuir demasiada importancia a esas diferencias. El resultado medio obtenido para los países miembros relativamente ricos considerados aquí presenta quizá mayor interés. Para esta muestra, el coste de la formación de un estudiante parecía situarse, en los primeros años setenta, en un nivel que no estaba lejos de representar el 0,25 por 100 de la producción "per cápita", con una débil dispersión respecto a la media.

Tabla 5

GASTO PUBLICO CORRIENTE. PRINCIPIO DE LOS AÑOS 70¹
ENSEÑANZA PRIMARIA Y MEDIA

	Parte porcentual del PIB «tendencial»	Factores explicativos		
		«Ratio» demográfico ²	«Ratio» de escolarización	«Ratio» de coste
Alemania	2,17	0,180	0,914	0,132
Australia	2,62	0,243	0,709 ³	0,152
Austria	3,27	0,199	0,939	0,175
Bélgica	4,20	0,192	0,969	0,226
Canadá	5,03 (5,29)	0,288	0,931	0,187 (0,197)
Estados Unidos	3,80 (4,19)	0,245	0,886 (0,981)	0,175 (0,174)
Finlandia	4,81	0,218	1,017	0,217
Francia	2,79	0,195	0,960	0,149
Italia	3,00 ⁴	0,202	0,753	0,198 ⁴
Japón	2,22 (2,45)	0,185	0,879 (1,000)	0,137 (0,132)
Noruega	3,85	0,190	0,952	0,213
Países Bajos	3,84	0,231	0,851	0,195
Reino Unido	2,86	0,202	0,886	0,160
Suecia	4,22	0,160	0,949	0,277
Suiza	2,69	0,199	0,802	0,168
Dispersión ⁵	0,87	0,031	0,082	0,037
Media ⁶	3,31 (3,37)	0,206	0,889 (0,903)	0,181 (0,181)

¹ Para el año preciso aludido en el caso de cada país, ver tabla 4.

² La población concernida presenta ligeras diferencias entre países, según la edad del comienzo de la escolaridad obligatoria y la duración de los estudios medios. Así, el «ratio» demográfico puede cubrir en un caso todos los niños entre 5 y 17 años, y en otro caso, los niños de 7 a 18 años. Para más precisiones, ver Apéndice.

³ 0,904 para Australia si se incluye el sector privado.

⁴ Incluye los gastos en capital.

⁵ Medida por desviación típica.

⁶ Media geométrica.

Notas: Las cifras de la primera columna son el producto de las otras tres multiplicado por 100. Las cifras entre paréntesis indicadas para Canadá, Estados Unidos y Japón atañen al conjunto de los gastos corrientes de la enseñanza (públicos y privados).

Los conglomerados examinados hasta aquí son, sin embargo, heterogéneos, pues se refieren a formas de enseñanza para las cuales los "ratios" de escolarización y de coste por estudiante pueden ser muy variables: por esta razón se examinará en los párrafos siguientes unos datos más desgregados, tomando, en primer lugar, los gastos correspondientes a la enseñanza primaria y media y luego los correspondientes a la enseñanza superior. La suma de las partes del PIB consideradas no coincidirá necesariamente con los totales indicados en la tabla 4 a causa de la presencia, en ciertos casos, de gastos diversos que no pueden ser desglosados por niveles de enseñanza. Pero no se trata de un factor de gran importancia, de modo que, en la mayoría de los casos, la discusión concernirá a lo esencial de los gastos.

i) *Enseñanza primaria y media*

El coste de la enseñanza pública, primaria y media, representa más del 3 por 100 del PIB en la muestra de los países considerados; alcanza el 5 por 100 en Canadá y el 2 ó 2,25 por 100 solamente en Alemania, en Francia y Japón. Los "ratios" demográficos son muy variables. Ello se debe, en cierta medida, a la duración variable de la escolaridad (10), pero también hay diferencias sensibles en los factores meramente demográficos. Así, si los países de América del Norte tuviesen el mismo "ratio" demográfico que Alemania, podrían, dejando igual todo lo demás, consagrar del 1 al 1,5 por 100 menos de su PIB a los gastos de enseñanza. Es éste un caso extremo, pero incluso entre los países europeos, tanto Finlandia como los Países Bajos, podrían consagrar una proporción de su PIB inferior en 0,75 por 100 a la enseñanza si el efectivo de sus jóvenes fuese del mismo orden que en Alemania. Por otra parte, los índices de escolarización son bastante uniformes en los distintos países y se sitúan entre el 90 y el 95 por 100 de la población correspondiente (incluidas

(10) Se ha tenido en cuenta esos factores en la tabla 5, modificando el efectivo de los grupos de edad correspondientes.

las escuelas privadas), salvo para Italia y Suiza, donde la proporción es inferior a causa, principalmente, de la menor duración de la escolaridad obligatoria.

El hecho más sorprendente es quizá la relativa uniformidad de los "ratios" de coste. A pesar de la gran diversidad de los sistemas y métodos de enseñanza considerados por el estudio, el peso variable de los sectores público y privado, las disparidades de tratamiento de los gastos administrativos, etc., un número bastante grande de países se concentra en torno a un "ratio" de coste por alumno igual a aproximadamente el 20 por ciento del PIB "per cápita". Hay naturalmente divergencias entre, por ejemplo, los países escandinavos (donde las elevadas cifras revelan quizás en parte una débil densidad demográfica en extensas regiones del país) y Alemania, Australia, Francia y Japón. Pero, en conjunto, estas divergencias parecen extraordinariamente pequeñas. Una comprobación como ésta tendería a confirmar la idea de que el nivel de los gastos de enseñanza por alumno no es necesariamente un concepto absoluto, sino más bien un concepto relativo que cambia con la evolución económica general. Esta conclusión se funda, sin embargo, en una muestra bastante pequeña de países y de rentas "per cápita", y no tiene en cuenta la posibilidad de que se pueda finalmente alcanzar un límite absoluto de los gastos unitarios en las sociedades muy ricas (o de que exista un mínimo absoluto en las sociedades muy pobres).

ii) *Enseñanza superior*

En lo que respecta a la enseñanza superior, la situación es muy diferente y se nota poca uniformidad entre los países. La parte global de la producción consagrada a esta forma de enseñanza se acerca al 1 por 100, pero la dispersión con respecto a la media es muy mayor, con "ratios" respecto al PIB que van del 1,5 por 100 en América del Norte y en los Países Bajos a menos de un 0,5 por 100 en Francia y en Italia. Las diferencias demográficas no son una causa muy importante de esas divergencias, pero los índices de escolarización presentan grandes

Tabla 6

GASTO PUBLICO CORRIENTE. PRINCIPIO DE LOS AÑOS 70 ¹.
ENSEÑANZA SUPERIOR

	Parte porcentual del PIB «tenden- cial»	Factores explicativos		
		«Ratio» demo- gráfico ²	«Ratio» de escolari- zación	«Ratio» de coste
Alemania	0,85	0,054	0,169	0,940
Australia	0,94	0,069	0,224	0,608
Austria	0,58	0,071	0,141	0,578
Bélgica	0,70	0,060	0,217	0,537
Canadá	1,44 (1,95)	0,070	0,351	0,629 (0,797)
Estados Unidos	1,46 (2,25)	0,073	0,355 (0,471)	0,562 (0,653)
Finlandia	0,64	0,092	0,153	0,454
Francia	0,44	0,065	0,272	0,249
Italia	0,48 ³	0,058	0,198	0,417 ³
Japón	0,34 (0,59)	0,074	0,055 (0,230)	0,824 (0,346)
Noruega	0,69	0,062	0,213	0,524
Países Bajos	1,43	0,069	0,226	0,916
Reino Unido	0,98	0,057	0,161	1,071
Suecia	1,13	0,061	0,251	0,737
Suiza	0,87	0,060	0,120	1,197
Dispersión ⁴	0,35	0,009	0,078	0,252
Media ⁵	0,79 (0,86)	0,066	0,190 (0,213)	0,635 (0,615)

¹ Para el año preciso aludido en el caso de cada país, ver tabla 4.

² El «ratio» se aplica a la población de un grupo de edad de cuatro años que arranca del último año de la enseñanza media (por ejemplo, si éste se termina a la edad de 18 años, el grupo aludido será la población de 19 a 22 años de edad). Para mayor precisión, ver el Apéndice.

³ Incluye los gastos en capital.

⁴ Medida por desviación típica.

⁵ Media geométrica.

Notas: Las cifras de la primera columna son el producto de las otras tres multiplicado por 100. Las cifras indicadas entre paréntesis para Canadá, Estados Unidos y Japón se refieren al conjunto de los gastos corrientes de enseñanza (públicos y privados).

disparidades. Estos índices no son estrictamente comparables entre países, por una parte porque la duración de los ciclos de estudios superiores varía (11) y, por otra, a causa de errores meramente estadísticos como el contar dos veces los estudiantes inscritos en más de un establecimiento. Tal como se presentan, las cifras se escalonan entre máximos de 40 por 100 en América del Norte y mínimos de 10 a 15 por 100 en Austria y Suiza. Estas disparidades explican con creces las diferencias advertidas en los presupuestos de enseñanza superior en porcentaje del PIB entre esas dos categorías de países. Los "ratios de coste presentan también grandes diferencias (12), cosa nada sorprendente. Las desviaciones más importantes se dan en el marco de la Comunidad Europea. Hay, por una parte, los sistemas británico y alemán (pero también suizo), muy costosos, en los cuales los efectivos de estudiantes son débiles y las relaciones enseñantes estudiantes elevadas. Por otra parte, están los sistemas francés e italiano que no imponen límites a la admisión de titulares de un certificado de fin de estudios medios y cuyos métodos de enseñanza se basan en el empleo de una proporción menor de personal.

Es conveniente quizá hacer notar la desigual importancia que los países conceden a la enseñanza superior en comparación con los grados inferiores de la enseñanza. Limitándonos a países donde la duración de los ciclos de estudios universitarios es prácticamente la misma, Australia y Estados Unidos consagran más del 25 por 100 del total de los gastos corrientes a la enseñanza superior. En el otro extremo de la gama se encuentran Finlandia e Italia con una proporción de alrededor del 10 por 100. En términos de coste por estudiante, los países escandinavos han mostrado tendencia a consagrar mayor atención a los grados inferiores de la enseñanza que los demás países de la mues-

(11) Dada la dificultad de obtener datos, el periodo de observación ha tenido que ser limitado a los años entre 1963 (primer año en que fue posible obtener datos coherentes) y los primeros setenta.

(12) En contra de lo comprobado para la enseñanza primaria y media, la tabla 6 presenta cifras más o menos comparables para los factores demográficos (gama de edad de cuatro años). Por consiguiente, si el ciclo de estudios dura digamos cinco años, las tasas de escolarización calculadas aquí se verán artificialmente infladas.

Tabla 7

EVOLUCION DE LOS GASTOS PUBLICOS
1963 A PRINCIPIOS DE LOS AÑOS 70¹

ENSEÑANZA PRIMARIA Y MEDIA

Relación entre el último año y el inicial²

	Parte porcentual del PIB •tendencial•	Variaciones demográficas	Variaciones de la escolarización	Debida a:		
				Variaciones de los costes	De las cuales: Precios relativos	inputs reales relativos
Alemania	1,500	1,132	1,072	1,233	1,243	0,992
Australia	1,522	0,988	1,109	1,388	1,219	1,139
Austria	1,505	1,081	1,120	1,243	1,278	0,973
Bélgica	1,212	1,035	1,070	1,095	1,124	0,974
Canadá	1,743	1,042	1,082	1,546	1,208	1,280
Estados Unidos	1,284	0,965	1,059	1,256	1,132	1,110
Finlandia	1,060	0,874	1,169	1,037	1,143	0,907
Francia ³	1,202	0,950	1,089	1,161	1,101	1,055
Italia	1,022 ⁴	0,991	1,088	0,949 ⁴	1,182	0,803 ⁴
Japón	0,885	0,764	1,029	1,125	1,321	0,849
Noruega	1,205	0,930	1,108	1,168	1,040	1,123
Países Bajos	1,521	0,916	1,123	1,479	1,464	1,010
Reino Unido	1,157	1,037	1,109	1,007	1,080	0,932
Suecia	1,344	0,846	1,174	1,351	1,192	1,133
Suiza	1,206	1,003	1,096	1,098	1,086	1,012
Dispersión ⁵	0,222	0,092	0,037	0,167	0,106	0,120
Media ⁶	1,272	0,966	1,099	1,198	1,183	1,012
Contribución a la variación total (%)	—	—14,5	39,3	75,2	70,2	6,2

1 Para el año exacto aludido en el caso de cada país al principio de los años setenta, ver tabla 4.

2 El cambio en el transcurso del período ha sido trasladado a una base común de ocho años con el fin de facilitar las comparaciones interpaíses.

3 Sólo los gastos del Ministerio de Educación.

4 Incluidos los costes en capital.

5 Medida por desviación típica.

6 Media geométrica.

Nota: Las cifras de la primera columna son iguales al producto de las tres columnas siguientes.

tra, mientras que lo contrario parece haber sido cierto en Gran Bretaña, Suiza y puede que en Alemania (donde las cifras del "ratio" de costes son menos fiables).

EL CRECIMIENTO DEL GASTO CORRIENTE

En la sección precedente se ha hecho hincapié en la relación entre la importancia de los presupuestos de la enseñanza y el producto interior bruto. Si este método permite hacerse una idea más precisa de las estructuras de gastos y de sus distintas componentes en los diferentes países, no da, empero, indicación alguna sobre las razones del crecimiento en el tiempo de los gastos de enseñanza. Las tablas 7 y 8 dan un desglose de los principales factores que han contribuido a la fuerte expansión apreciada en el transcurso de los años sesenta (13). Para este análisis se seguirá el método utilizado hasta ahora, es decir, que se examinará la contribución de los factores demográficos, la evolución de los índices de escolarización y el crecimiento de los costes por alumno, pero se desglosará, además, este último factor en la componente "precios" y la componente "real" (14).

Para apreciar la incidencia de la evolución de los precios en los gastos de enseñanza, es importante escoger un índice de precios apropiado. Como es bien sabido, los gastos públicos se miden por el coste de los "inputs", lo cual hace imposible medir los crecimientos de productividad (15). Esto significa que el índice de los precios para el sector público tiende a aumentar más rápidamente que el índice para el sector privado, dado que las remuneraciones de los funcionarios tienen más o menos que seguir de lejos las del resto de la economía si se quiere mantener el efectivo y la calidad del personal del sector público.

(13) En cierta medida, estas disparidades internacionales podrían reflejar coberturas diferentes de los gastos de investigación.

(14) Se puede encontrar en el Apéndice una serie de cifras que subdividen el crecimiento de los gastos en términos de porcentajes de variación anual en vez de en variaciones de parte del PIB.

(15) Alemania y Bélgica tienen en cuenta cierto crecimiento posible de productividad, pero esos cálculos son necesariamente arbitrarios.

No siempre se dispone de índice de precios para los gastos de enseñanza y, en algunos casos, se ha hecho necesario utilizar como guía el índice derivado del consumo público. Se podría pensar, "a priori", que la utilización del índice derivado del consumo público subestimaría el alza de los precios en el sector de la enseñanza, pues la enseñanza tiende a tener una mayor intensidad de mano de obra que otras formas de gasto público. Sin embargo, parece que no siempre es así. En dos de los seis países para los que se ha podido establecer "índices de los precios para los gastos de enseñanza", o una estimación del alza de las remuneraciones de la enseñanza, el índice de la enseñanza ha aumentado más despacio que el índice del conjunto del gasto público y, en otros tres casos, ha aumentado prácticamente al mismo ritmo. El único país en el que el alza ha sido más rápida es Holanda. Como, de todos modos, estas diferencias no han sido muy importantes (16), se ha estimado que el índice derivado del consumo público podía ser considerado como un indicador razonable del alza de los precios de los servicios de enseñanza en los países en que no se disponía de índice sectorial (17).

i) *Evolución demográfica y tasa de escolarización*

El crecimiento de los efectivos de alumnos en el transcurso de la última década ha sido impresionante, e igualmente el de las tasas de escolarización. La tabla 9 presenta algunas cifras para una muestra más amplia de países. Como se puede comprobar, la evolución difiere según los diferentes niveles de enseñanza. Un elemento importante de la evolución demográfica posterior a 1945 ha sido el crecimiento de los índices de natalidad en los primeros años de la posguerra. La ola demográfica resultante ha comenzado por presionar sobre los medios de enseñanza en el nivel obligatorio, medios que se han desarro-

(16) Para más precisiones, ver el Apéndice.

(17) Exceptuando acaso Canadá, en donde ciertos datos indican que el aumento de las remuneraciones de los enseñantes ha sido sensiblemente más rápido que el de los sueldos de los demás funcionarios.

Tabla 8

EVOLUCION DE LOS GASTOS PUBLICOS
1963 A PRINCIPIOS DE LOS AÑOS 70¹

ENSEÑANZA SUPERIOR

Relación entre el último año y el inicial²

	Parte porcentual del PIB «tendencial»	Variaciones demográficas	Variaciones de la escolarización	Debida a:		
				Variaciones de los costes	De las Precios relativos	cuales: «inputs» reales relativos
Alemania	1,239	0,978	1,510	0,839	1,243	0,675
Australia	1,759	1,113	2,105	0,751	1,219	0,616
Austria	1,824	1,105	1,265	1,305	1,275	1,025
Bélgica	1,952	1,180	1,794	0,921	1,124	0,819
Canadá	3,975	1,316	1,617	1,868	1,207	1,547
Estados Unidos	1,706	1,203	1,599	0,886	1,132	0,783
Finlandia	1,725	1,459	1,273	0,928	1,143	0,812
Francia ³	1,482	1,220	1,843	0,659	1,101	0,599
Italia	1,904 ⁴	1,028	2,132	0,868 ⁴	1,182	0,734 ⁴
Japón	0,817	0,960	1,476	0,576	1,325	0,435
Noruega	1,664	1,016	2,093	0,783	1,040	0,753
Países Bajos	2,238	1,263	1,289	1,373	1,464	0,938
Reino Unido	1,738	1,032	1,757	0,969	1,080	0,897
Suecia	1,787	1,082	1,711	0,966	1,192	0,810
Suiza	1,862	0,923	1,603	1,258	1,086	1,158
Dispersión ⁵	0,651	0,143	0,280	0,319	0,106	0,255
Media ⁶	1,754	1,116	1,648	0,953	1,183	0,806
Contribución a la variación total (%) ...	—	20,1	88,4	—8,6	30,5	—39,1

¹ Para el año preciso en el caso de cada país a principios de los años setenta, ver tabla 4.

² El cambio en el transcurso del período ha sido trasladado a una base común de ocho años, con el fin de facilitar las comparaciones interpaíses.

³ Sólo los gastos del Ministerio de Educación.

⁴ Incluidos los costes en capital.

⁵ Medida por desviación típica.

⁶ Media geométrica.

Nota: Las cifras de la primera columna son iguales al producto de las de las tres columnas siguientes.

llado considerablemente en el transcurso de los años cincuenta. Al final de los años cincuenta y principios de los sesenta este grupo de alumnos ya ha llegado a los últimos cursos del bachillerato y después a establecimientos superiores. La incidencia de este movimiento en la enseñanza media no obligatoria se hizo sentir por todas partes hacia finales de los años cincuenta y sus efectos en la enseñanza superior hacia mediados de los años sesenta. En el conjunto de la zona, el número de niños escolarizados no ha aumentado más que alrededor de un 2 por 100 anual durante el último decenio. Para los quince países estudiados con mayor profundidad en la tabla 7, las tendencias demográficas de los años sesenta han propendido a tener repercusiones negativas una vez pasada la cresta de la ola demográfica. Como las tasas de escolarización han progresado como media en menos de un 10 por 100, la parte de la producción consagrada a la enseñanza primaria y media ha aumentado poco por causa del crecimiento de los efectivos de alumnos.

En el caso de la enseñanza superior ha ocurrido lo contrario. Además de la evolución demográfica ya mencionada, se ha advertido un crecimiento espectacular de las matriculaciones en casi todos los países indicados en la tabla 8, así como en la mayoría de los demás países miembros. Como media, la tasa de crecimiento del número de los estudiantes de las universidades y otros centros de enseñanza superior ha sido del orden del 8,5 por 100 anual en el transcurso de los años sesenta, con máximos de 10 a 11 por 100 en Bélgica, Canadá, Francia y Suecia. Sin duda, han contribuido a este crecimiento varios factores fundamentales. Dejando aparte la evolución de las aspiraciones sociales, el factor más importante parece haber sido el rápido aumento de las rentas durante la posguerra. Por parte de la demanda, ello ha permitido a los padres el retardar el momento en que sus hijos debían ganarse la vida y el ayudarles financieramente pagando sus gastos de escolaridad y de subsistencia. Por parte de la oferta, el aumento de los ingresos fiscales ha proporcionado a los gobiernos los recursos necesarios para aumentar la capacidad de los establecimientos de enseñanza, y la ayuda a los alumnos se ha visto incrementada en el marco de un esfuerzo para mejorar el acceso a la

enseñanza. En cierto número de países, otro factor ha podido ser la transformación del sistema mismo de la enseñanza, que ha permitido a los alumnos realizar sus estudios en condiciones más fáciles y más atractivas. La mayor flexibilidad de las estructuras de la enseñanza de grado medio ha facilitado el paso entre los canales profesionales y técnicos (que desembocan en el mercado del trabajo) y los canales generales y o clásicos (que preparan a los estudios superiores), lo cual ha contribuido a evitar que los alumnos vieran ir a parar sus estudios a un callejón sin salida. Además, se ha creado ciclos cortos de enseñanza no universitaria accesible a los alumnos desprovistos de los títulos de estudios normalmente exigidos para entrar en la universidad. Y las universidades mismas han adoptado una actitud más liberal al aceptar estudiantes con diplomas de establecimientos profesionales o técnicos. Finalmente, podrían haber contribuido también factores económicos tales como las diferencias de remuneración entre los poseedores de diplomas superiores y los trabajadores menos cualificados. En Europa, tales diferencias existían ya antes del rápido crecimiento experimentado recientemente, pero en América del Norte el fortísimo aumento de las tasas de escolarización de fines de los años cincuenta y principios de los sesenta y su débil crecimiento ulterior son imputables en parte al hecho de que los jóvenes eran sensibles a la acentuación relativa de la diferencia de los salarios en el transcurso de los años cincuenta y principios de los sesenta y a su reducción relativa al final de los años sesenta.

ii) *Evolución de los precios y recursos reales por alumno*

Los gastos totales por alumno han aumentado rápidamente durante este período, pero en comparación con el PIB "per cápita" su progresión no es espectacular. A nivel de la enseñanza primaria y media, el aumento ha sido de un 20 por 100, pero a nivel de la enseñanza superior los "ratios" de costes han bajado un 5 por 100. No hay motivos para pensar que pueda

haber una relación inversa entre costes unitarios y tasas de escolarización para la población de edad escolar, pero se hace notar una relación de este tipo a nivel universitario. En los países en que la enseñanza superior se ha desarrollado más rápidamente (Australia, Francia, Italia o Noruega) el importe de los recursos totales por estudiante ha disminuido en proporciones superiores a la media. Al contrario, Holanda y Austria, donde los índices de escolarización han aumentado con más moderación, tienen "ratios" de costes estables o en alza. Todo ello inclina a pensar que pueda existir una correlación inversa entre la universalidad de la enseñanza superior y su "calidad".

El elemento más importante de estas variaciones del "input" por alumno ha sido la evolución de los precios. El papel representado por la variación de los precios está indicado en la quinta columna de las tablas 7 y 8 (18). Está expresado por la razón entre el aumento del "deflator" del consumo público (o el índice de los precios derivado de los gastos de enseñanza) y la evolución del índice de los precios derivado del PIB. Las cifras difieren bastante sensiblemente de un país a otro con, por un lado, Noruega, donde los precios relativos apenas han aumentado y, al otro extremo, Austria, Japón y Holanda, que han experimentado alzas relativas del orden del 30 al 40 por 100 durante el conjunto del período. Una de las causas de tales disparidades es la evolución de los sueldos de los enseñantes en relación con otras remuneraciones. Otra de las causas tiene quizá que ver con la diversidad de las convenciones con arreglo a las cuales los países hacen las estadísticas de las cuentas nacionales (19).

Así, la cifra 1,22 indicada para Australia significa que durante el período los precios en el sector de la enseñanza han aumentado a un ritmo superior en un 22 por 100 al experimentado para el conjunto de la economía.

La última columna de las tablas indica la evolución de los

(18) Las cifras son las mismas para los dos niveles de enseñanza considerados, pues no se disponía de índices de precios distintos.

(19) Las convenciones escogidas para corregir los «inputs» del alza de los precios varían considerablemente según los países. Cuatro métodos diferentes han sido utilizados para medir el «producto real» del sector de la enseñanza en el transcurso de los años sesenta en once países de la OCDE, ver T. P. Hill, «La medida de la producción en términos reales», OCDE, 1971, pp. 58-59.

"recursos reales relativos" por alumno durante el periodo. Estas cifras son partidas residuales tras haber tomado en cuenta el alza de los precios y la progresión de los índices de escolarización. En caso de inexactitud de alguno de esos elementos la cifra correspondiente del crecimiento "real" será igualmente inexacta. Tal como se presentan, los resultados muestran que los "inputs reales" han permanecido prácticamente estables en la enseñanza primaria y media, pero han disminuido bastante fuertemente casi en todas partes en los niveles superiores. Claro está que hay que recordar que estas cifras están relacionadas con el PIB "per cápita". Estos resultados son los que probablemente hay que tomar en cuenta para la aplicación de los recursos. Pero desde el punto de vista de la calidad del producto de la enseñanza, está quizá más indicado considerar las variaciones de las cifras absolutas. Estas indican cierta mejora a nivel de la enseñanza escolar (los recursos reales por alumno han aumentado alrededor del 4,5 por 100 anual entre 1963 y los primeros años setenta), pero apenas muestran mejora a nivel de la enseñanza superior (20).

Estos datos exigen, sin embargo, algunas otras cualificaciones, pues podrían reflejar no solamente mejoras de calidad sino igualmente deslizamientos de escolarización hacia ciclos de enseñanza más caros (por ejemplo, enseñanza media superior o enseñanza superior del tercer ciclo). La mejora real que haya podido producirse es atribuible, sin duda, en lo esencial, al incremento de los efectivos de enseñantes y otro personal; tal incremento es difícil de apreciar. Es posible hacerse una idea gracias a las razones enseñantes alumnos, aunque tales estadísticas son consideradas como mediocres indicadores del nivel de los recursos educativos (21).

(20) Para más precisiones, ver Apéndice.

(21) Las principales razones generalmente aducidas son las siguientes: i) los informes no tienen en cuenta el incremento del personal administrativo que indirectamente puede mejorar la enseñanza impartida; ii) una mejora de la relación enseñantes/alumnos no corresponde necesariamente a una disminución del tamaño medio de las clases, sino quizás a una reducción de las horas de clase obligatorias que permitan a los enseñantes disponer de más tiempo para preparar las clases y ayudar a los alumnos; iii) estos informes no tienen en cuenta la mejora probable de la calidad de la enseñanza correspondiente a la llegada de un personal más altamente cualificado y a la aplicación de nuevos métodos.

Los datos disponibles indican que el número de enseñantes por alumno ha aumentado durante el período en la enseñanza primaria y media y que las razones alumnos enseñantes han disminuido en un 5 por 100. En la enseñanza superior las tendencias son bastante diferentes y las razones alumnos enseñantes sólo han disminuido lentamente o, en ciertos casos, han aumentado. Estas tendencias han sido más pronunciadas en los países donde el número de matriculaciones ha aumentado más rápidamente y añaden así una nueva confirmación de la existencia de una relación inversa entre el incremento de los costes por estudiante y el incremento de los efectivos de estudiantes.

FORMACION DE CAPITAL

El incremento de los recursos "reales" utilizados en la enseñanza, por lo menos a nivel primario y medio, ha corrido parejo con un aumento de los recursos otros que el personal. No es posible trazar una tabla igual de completa para este aspecto de los gastos de enseñanza. Los datos son en general mediocres y, en muchos casos, no pueden ser desglosados por niveles de enseñanza. Y lo que es más importante, lo que habría que conocer para evaluar esos "inputs" son los servicios del "stock" de equipos del sector de la enseñanza más bien que los flujos de inversión que pueden fluctuar de un año a otro según las decisiones presupuestarias y el momento en que se realiza la inversión. Las inversiones en el sector de la enseñanza no pueden ser más que un indicador muy aproximado de la oferta de servicios materiales.

Sin embargo, desde el punto de vista de la financiación pública y del crecimiento de los gastos de enseñanza, los flujos de inversión presentan cierto interés, por eso se presenta en la tabla 10 las pocas cifras disponibles en este caso. Los gastos de equipo tienden a representar en conjunto alrededor del 20 por 100 de los gastos totales de la enseñanza y el 1 por 100 del PIB en los países considerados. Es difícil despejar de los datos disponibles las tendencias de los índices de crecimiento, dado que se ha tomado en consideración un solo año y que los gastos pue-

den ser superiores o inferiores a la tendencia según el calendario y la concentración de las inversiones. Parece, sin embargo, que los gastos de equipo han tenido tendencia a permanecer estables o a descender levemente en proporción con los gastos totales de la enseñanza a nivel de la enseñanza primaria y media, y a aumentar a nivel de la enseñanza superior. Este esquema no es sorprendente. El rápido crecimiento del número de niños en edad escolar a lo largo de los años sesenta ha empezado a estabilizarse en la segunda mitad de la década, exigiendo entonces una menor expansión de los equipos materiales. En cambio, la expansión de la enseñanza superior se ha acelerado hacia el final del período como consecuencia del aumento general de los índices de escolarización. El crecimiento de los efectivos de estudiantes no deja sentir sus efectos, y es comprensible, hasta después de un plazo considerable, y las necesidades de expansión no se hacen apremiantes hasta cierto tiempo después de que los efectivos han aumentado y los medios existentes han llegado a ser manifiestamente insuficientes.

Los resultados del análisis realizado en este capítulo están resumidos en la tabla 11 que da solamente medias para el conjunto de la zona de la OCDE. Las cifras no cubren ni todos los flujos de gastos, ni todos los países; sin embargo, se podrá obtener de él una idea de las tendencias globales. Los principales puntos pueden resumirse como sigue:

- i) la enseñanza primaria y media absorbe lo esencial de los gastos de enseñanza de la zona, a causa principalmente del número de alumnos que contiene. La enseñanza superior es impartida a una proporción mucho menor de la población de la zona (menos del 1,5 por 100), pero los costes por estudiante son sensiblemente más elevados;
- ii) en el transcurso de los años, el incremento más importante en porcentaje ha procedido de la enseñanza superior, cuya parte en los gastos totales ha pasado de menos del 15 por 100 a un 20 por 100;

- iii)* los costes por alumno, en relación con el PIB, por habitante, han aumentado moderadamente en la enseñanza primaria y media y han disminuido en la enseñanza superior; los "inputs reales", sin embargo, han permanecido estables o han descendido fuertemente;

- iv)* se puede decir muy aproximadamente que del aumento del 1 por 100 de la parte de los gastos de enseñanza en el PIB aquí considerada, el 10 por 100 se debe al incremento de los gastos de equipo. El resto puede ser enteramente atribuido a dos factores de peso prácticamente igual —el crecimiento de los efectivos de alumnos (particularmente del nivel superior) y el aumento del precio relativo de la enseñanza.

Tabla 9

INDICE DE CRECIMIENTO DE LOS EFECTIVOS DE ALUMNOS
A TIEMPO PLENO - 1960 a 1970 ¹

Variación porcentual anual media

	Enseñanza primaria y media	Enseñanza superior
Alemania (1960-71)	3,1	8,0
Australia (1961-72)	2,4	9,5 ²
Austria	3,2	4,8
Bélgica (1960-69)	2,9	10,9
Canadá	3,3	11,3
Dinamarca (1965-72)	0,5	8,1
España	5,1	9,4
Estados Unidos (1960-71)	1,9	7,5
Finlandia ³ (1960-73)	0,1	6,8
Francia	1,5	11,2
Irlanda (1965-72)	2,6	4,7
Italia	2,9	9,6
Japón	-1,6	9,0
Noruega (1960-71)	1,1	8,2
Países Bajos (1960-71)	1,3	7,2
Portugal (1960-71)	2,6	8,1
Reino Unido (1965-70)	2,3	8,4
Suecia	0,7 ⁴	10,0 ²
Suiza (1961-69)	1,6	7,1
Turquía	6,6	9,6
Dispersión ⁵	1,7	1,8
Media ⁶	2,2	8,5
Media CEE ⁶	2,1	8,5

¹ Salvo indicación en contrario.

² 1960 a 1972, estudiantes de universidad solamente.

³ Comprende los alumnos a tiempo parcial.

⁴ 1960 a 1973.

⁵ Medida por desviación típica.

⁶ Media aritmética.

Fuente: OCDE. «Anuario estadístico de la enseñanza», 1974, vol. II.

Tabla 10
GASTOS PUBLICOS DE EQUIPO
1963 Y PRINCIPIOS DE LOS AÑOS 70¹

Parte porcentual del PIB "tendencial"

	Enseñanza primaria y media		Enseñanza Superior		Total ²		Incremento de los gastos totales entre 1963 y principios de los 70 (variación anual media en %)	
	1963	Principio de los 70	1963	Principio de los 70	1963	Principio de los 70	Precios corrientes	Precios constantes ³
Alemania ...	0,61	0,78	0,25	0,38	0,85	1,17	13,1	8,2
Australia ...	0,41	0,54	0,19	0,28	0,60	0,82	13,5	8,0
Austria ...	—	0,94	—	0,18	0,60	0,82	18,0	13,4
Bélgica ...	0,38	0,28	0,06	0,17	0,44	0,45	9,8	3,3
Canadá ...	0,73	0,73	0,33	0,51	1,06	1,24	11,6	6,4
EE. UU. ...	0,62	0,47	0,24	0,25	0,86	0,72	5,7	4,6
Finlandia ...	1,25	0,59	0,13	0,15	1,38	0,74	5,5	—0,5
Francia ...	0,16	0,23	0,17	0,09	0,43	0,33	7,6	2,9
Japón ...	0,79	0,90	0,02	0,11	0,81	1,01	19,5	13,0
Noruega ...	0,94	0,91	0,10	0,06	1,04	0,97	8,9	3,0
Reino Unido	0,80	0,96	0,21	0,23	1,10	1,26	10,2	5,1
Suecia ...	0,83	0,78	0,07	0,46	0,95	1,25	13,3	8,3
Suiza ...	0,62	0,94	0,11	0,27	0,73	1,22	16,4	9,6
Media ⁴ ...	0,68	0,68 ⁵	0,16	0,25 ⁵	0,83	0,95	11,8	6,6

¹ Para el año preciso de principios de los años setenta aludido en el caso de cada país, ver tabla 4.

² Puede comprender ciertos gastos no desglosados por nivel de enseñanza.

³ Las cifras a precios corrientes han sido enmendadas de alza de los precios por medio del índice implícito de la partida «Otras construcciones», menos en el caso de Bélgica (donde se ha podido utilizar un «deflador» para las inversiones en la educación) y del Japón (donde se ha utilizado el «deflador» de la partida «Construcción de viviendas»).

⁴ Media aritmética.

⁵ Sin Austria.

Tabla 11

ALGUNAS COMPONENTES DE LOS GASTOS PUBLICOS
DE ENSEÑANZA EN LA ZONA DE LA "OCDE"

NIVEL - PRINCIPIO DE LOS AÑOS 70
(en porcentaje del PIB «tendencial»)

	DE PIB	«Ratio» demográ- fico	«Ratio» de escola- rización	«Ratio» de coste
Enseñanza primaria y media (15 países) ...	3,31	0,21	0,89	0,18
Enseñanza superior (15 países)	0,79	0,07	0,19	0,64
Gastos de equipo (13 países)	(0,95)			

VARIACIONES - DE 1963 AL PRINCIPIO
DE LOS AÑOS 70
(relación entre el último año y el inicial)

	DE/PIB	«Ratio» demográ- fico	«Ratio» de escola- rización	«Ratio» de coste
Enseñanza primaria y media	1,22	0,97	1,10	1,20
Enseñanza superior ...	1,75	1,12	1,65	0,95
Gastos de equipo ...	(1,12)			

CONTRIBUCIONES - DE 1963 A PRINCIPIOS
DE LOS AÑOS 70 ¹
(en porcentaje del PIB «tendencial»)

	DE/PIB	«Ratio» demográ- fico	«Ratio» de escola- rización	«Ratio» de coste
Enseñanza primaria y media	0,71	-0,10	0,28	0,53
Enseñanza superior ...	0,34	0,07	0,30	-0,03
Gastos de equipo ...	0,12	—	—	—
TOTAL	(1,17)	-0,03	0,58	0,50 ²

¹ Contribución de las variaciones de cada factor a las variaciones de la relación con el PIB.

² De esta cifra: 0,59 se debe a la evolución de los precios y -0,09 se debe a las variaciones del «input real».

GASTOS Y RESULTADOS

El capítulo precedente ha descrito en términos muy generales la expansión experimentada por el sistema de enseñanza en el transcurso de los años sesenta y en los primeros años setenta. En muchos aspectos, sin embargo, este análisis tenía un carácter "mecánico", en el sentido de que no explicaba las razones fundamentales de la expansión ni indicaba si el incremento de los recursos empleados se había traducido en un incremento de los "productos". En teoría, todo estudio de los esfuerzos pretéritos debería intentar determinar en qué medida el aumento de los gastos ha dado resultados mensurables y o alcanzado los objetivos que se había propuesto. En la práctica, sin embargo, ello no es posible porque ni los resultados ni los objetivos pueden ser definidos de manera mínimamente precisa. Los párrafos siguientes examinarán sucesivamente estos dos problemas, sin poder conseguir, sin embargo, conclusiones ciertas.

EL «PRODUCTO» DE LA ENSEÑANZA

El medir el "producto" de un servicio como la enseñanza es, por razones de sobra conocidas, una tarea casi imposible. Según las convenciones de la contabilidad nacional, el valor de la producción del sector público se mide por el valor de los "inputs". Sin embargo, eso ha sido siempre considerado como un mal menor para salir del paso, pues sin indicaciones más precisas sobre el valor de los diferentes servicios asegurados por el Estado, los responsables de las decisiones difícilmente podrían apreciar si la dosificación y el volumen global de los servicios corresponden a las demandas de la sociedad. Otra aproximación ha puesto de relieve el valor que el mercado atribuye a las ganancias de los diplomados del sistema de enseñanza. Este enfoque ha dado lugar a toda una literatura que ha insistido en las ventajas de orden personal que

los estudios pueden procurar, la creación de un "capital humano", la relación entre enseñanza y crecimiento económico, etcétera. Esto no obstante, cualquiera que sea la opinión que del interés de estos cuadros teóricos se tenga, parece que toda medida del "producto" de la enseñanza debería rebasar la mera evaluación de la "remuneración" monetaria que el mercado, incluso suponiendo que funcione en condiciones de perfecta competencia, puede atribuir a los enseñantes o a los diplomados (1).

Mejor que comenzar por las remuneraciones de los enseñantes (*grosso modo* la componente principal de la aproximación de los factores de "input") o por los salarios de los diplomados (la base de la aproximación capital humano), una aproximación más satisfactoria consistiría en tratar de evaluar los efectos de los gastos de enseñanza en función de "indicadores de enseñanza recibida" que mostrarían si al incremento de los gastos corresponde una incidencia sobre las normas educativas del individuo. Aunque hay trabajos en cantera en la OCDE y en otras organizaciones internacionales en materia de indicadores sociales, hasta hoy ninguna lista completa puede ser considerada operacional y sólo se puede sugerir aquí algunos sustitutos. Una medida bastante sencilla podría ser el aumento del número de diplomados. Naturalmente un criterio semejante no deja de suscitar dificultades y comporta ambigüedades. Es cierto que si no se tiene en cuenta suficientemente los demás "inputs" del sistema de enseñanza (por ejemplo, las modificaciones de los métodos de enseñanza, la reforma de los programas, el incremento o la mejora de los medios materiales), el aumento de los índices de escolarización puede carecer de significado o incluso manifestar un deterioro de las normas educativas. Sin embargo, teniendo en cuenta los análisis del capítulo anterior, se diría que durante el último decenio han tenido lugar progresos cuantitativos de esta naturaleza, los índices de escolarización han aumentado espectacu-

(1) Los resultados de la enseñanza pueden también ser apreciados en función de cierto número de criterios pedagógicos, pero una aproximación de este género parece desbordar ampliamente el marco del presente documento.

larmente en todos los países y la duración media y el nivel de los estudios escolares se han elevado progresivamente. Además, se ha producido un aumento absoluto (aunque no relativo" de los "inputs reales" por alumno. Este incremento de los gastos ha podido reflejar una mejora de las cualificaciones del personal enseñante y una mejora de los medios materiales. Junto con la reforma de los programas y los métodos de enseñanza, esas modificaciones han mejorado sin duda la calidad de la enseñanza, por lo menos en los niveles primario y medio (que representan el 90 por 100 de los efectivos de alumnos).

El tratar de contabilizar mejoras cualitativas en vez de sólo mejoras cuantitativas en materia de enseñanza engendra las mayores dificultades. La evolución de los índices de analfabetismo podría ser un indicador de los efectos de los gastos de escolarización durante este período. La tabla 12 muestra, sin embargo, que en la mayor parte de los países de la zona la gran masa de la población había sido ya alfabetizada a principios de los años cincuenta, si no antes. Hay otro medio que, en teoría, podría mejorar el indicador de incremento del índice de escolarización, indicador meramente cuantitativo. Se trata de un indicador de los grupos de cualificación y de los diplomas obtenidos por los estudiantes. Pero además de las dificultades inherentes a la recolección de estas cifras, las continuas reformas de los programas y las diferencias de las normas aplicadas en los países limitan el valor de las comparaciones entre países y a lo largo del tiempo.

Es evidente, en todo caso, que esos indicadores no son sino medidas intermedias e imperfectas de los resultados de la enseñanza. Una evaluación más apropiada se referiría a los efectos de los gastos de enseñanza en relación con los objetivos de los poderes públicos. Uno de ellos debe haber sido, por supuesto, la oferta creciente de una enseñanza de mejor calidad al mayor número posible de alumnos. Habida cuenta de los argumentos precedentes, se puede estimar que el incremento de los gastos de enseñanza ha correspondido a esta preocupación de los gobiernos. Pero es poco probable que haya sido éste el único, o incluso el principal, objetivo de la

acción de los poderes públicos en el terreno de la educación. En las discusiones sobre este tema se ha aludido frecuentemente a toda una serie de otros objetivos. Serán examinados brevemente en los párrafos siguientes.

Tabla 12
INDICE DE ANALFABETISMO EN CIERTOS
PAISES DE LA "OCDE"

En porcentaje de la población de diez y más años ¹

	Hacia:			
	1910	1930	1950	1970
Bélgica ²	13,4	7,4	5,9	—
Canadá	(6,4)	4,3	—	—
España	52,0	31,9	(17,3)	(8,8)
Estados Unidos	7,7	4,3	3,2	1,0
Francia	11,9	5,3	3,3	—
Grecia ³	59,7	40,9	25,9	15,6
Italia	37,2	21,6	14,1 ²	—
Portugal	68,9	60,2	(47,0)	—

¹ Salvo indicación contraria.

² En porcentaje de la población de 15 años y más de edad.

³ En porcentaje de la población de ocho años y más hasta 1930; después, población de quince y más años de edad.

Fuentes: UNESCO, «Progress of Literacy in Various Countries», 1953 y «Anuario Estadístico», 1963; varios Anuarios Estadísticos nacionales.

LOS FINES DE LA ENSEÑANZA

Es bueno establecer ya desde el principio una distinción entre objetivos sociales y objetivos privados de la enseñanza. Estos últimos son bastante fácilmente reconocibles y reflejan el deseo de los individuos de mejorar sus conocimientos y sus ingresos. La expansión del sector público ha debido en gran medida de estar inducida por motivaciones privadas de esa clase. Sin embargo, la decisión del Estado de completar o reemplazar por un servicio público lo que el mercado habría ofrecido en materia de enseñanza, ha ido claramente más allá de la simple respuesta a una demanda privada. Procedía probablemente de la idea de que los países podían obtener nuevas ventajas "externas" de una expansión de la enseñanza. De este modo, se puede alegar que, cuando un individuo recibe una enseñanza, ello no significa solamente un aumento de su capacidad de ganancia, sino que confiere también un beneficio externo a la colectividad, en la medida en que el nivel cultural del país se verá mejorado o incluso en que el orden social podrá ser mantenido. Además, el control que el Estado ejerce sobre la educación garantiza ciertas normas comunes en la enseñanza y permite asegurar más fácilmente la igualdad de oportunidades. Indudablemente, la existencia de tales "externalidades" es la principal razón de que los gobiernos aseguren más servicios educativos de los que el sector privado pediría si cada individuo debiera soportar íntegramente su coste.

Sin embargo, y dado que los objetivos privados y sociales se encuentran con frecuencia mezclados, no es fácil en la práctica dar una definición de esos fines "externos". Además, un análisis objetivo de los fines de la educación para una muestra de países tan amplia como la aquí considerada no puede pretender ser precisa o completa y tendrá que ser necesariamente algo superficial. Cada país ha tenido sus particulares razones de incrementar sus gastos en ciertos sectores, y un análisis completo exigiría un estudio profundo del contexto histórico y político en que fueron tomadas aquellas decisiones. Un análisis como ese no es posible en un documento como éste. Además, corre el riesgo de no ser muy

concluyente, pues pocos países han declarado claramente cuáles son sus objetivos (2). No obstante, con la perspectiva que da el paso del tiempo, parece que los debates de que ha sido objeto la educación en el transcurso de los años sesenta mostraban ciertas semejanzas en muchos países de la OCDE. Se puede distinguir cierto número de "campos de objetivos" que han incitado más o menos a los gobiernos a desarrollar la educación. Hay que subrayar, sin embargo, que unas consideraciones como éstas no se prestan a las comparaciones entre países. No existen métodos objetivos de evaluación de los fines del sistema de enseñanza en un país determinado, no los hay a *fortiori* para el conjunto de los países aludidos en este informe. Seguidamente, se examinará tres objetivos que parecen bastante representativos, de los que los gobiernos han tenido en cuenta en el pasado para tomar decisiones en la materia:

- i) transmisión de los valores culturales;
- ii) aceleración del crecimiento económico;
- iii) igualdad económica y social.

i) *Transmisión de los valores culturales*

La transmisión de informaciones y de valores culturales puede ser considerada, en gran medida, como un beneficio de carácter privado. A este respecto, la educación ofrece a los individuos posibilidades de plenitud personal y ampliación de sus intereses dándoles acceso a los conocimientos conseguidos y a la herencia cultural de la sociedad a la que pertenecen. Por lo demás, para ciertas personas, los estudios son una experiencia fructífera en sí misma o, por lo menos, más satisfactoria que el trabajo. Aunque éstos son, claro está, beneficios privados, también entran en juego importantes conside-

(2) Se ha sugerido, por ejemplo, que uno de los fines de la enseñanza era el asegurar la igualdad de oportunidades en materia de estudios. Esto puede ser interpretado de diversas maneras, desde la igualdad de acceso a la igualdad de resultados. Estos enfoques implican políticas muy diferentes en materia de enseñanza.

raciones sociales. En realidad, uno de los fines iniciales de la educación de masas era posiblemente el asegurar a todos los miembros de la colectividad la posibilidad de participar en su calidad de ciudadanos en un ambiente social complejo. Además, la enseñanza puede mejorar la cohesión social al inculcar a los individuos una lengua y una cultura comunes y al establecer modos de comportamiento compatibles con las normas democráticas. En ciertos países se ha estimado que la educación podía contribuir también a mantener una forma de pluralismo en la sociedad, permitiendo la elección entre diferentes tipos de escuela (en función, por ejemplo, de diferencias religiosas, institucionales o regionales). Finalmente, consideraciones de prestigio nacional pueden también, a veces, representar un papel.

ii) *Aceleración del crecimiento económico y mejora de la aplicación de los recursos*

La realización de un crecimiento económico rápido ha sido uno de los objetivos más generales de la casi totalidad de los países miembros durante la última década y se puede decir que la expansión de la enseñanza ha sido un medio empleado para alcanzar este objetivo. En este terreno también, rendimiento privado y rendimiento social parecen estar íntimamente relacionados. La elevación del grado de formación permite al individuo emprender tareas que exigen cualificaciones y conocimientos más avanzados y ello se traduce en ganancias más elevadas durante toda la vida —ventajas de orden esencialmente privado—. Globalmente, toda mejora consecutiva de la productividad acarrea índices de crecimiento económico más elevados, que pueden tener efectos favorables para la sociedad en su conjunto. En realidad, en muchos países, la rápida expansión de la participación del sector público en la enseñanza durante los años sesenta parece haber reflejado la idea de que había habido una seria infrainversión en el "stock" de capacidades de que la economía disponía. Se estimaba que ello se debía, por un lado, a las imperfecciones del mercado

de capitales y a la incertidumbre que privaba a los estudiantes de la posibilidad o del deseo de financiar sus estudios, y, por otro lado, a una insuficiencia general de la capacidad de los establecimientos de enseñanza. Así, el incremento del gasto público consagrado a la enseñanza estaba destinado a compensar esos efectos y asegurar mayores disponibilidades de personal cualificado.

Otro objetivo del gasto público de enseñanza se fundaba en la idea de que, en razón de los largos plazos que el proceso de la enseñanza implica, era poco probable que la economía dispusiera en un momento dado de las competencias necesarias en las proporciones debidas. Esto es lo que ha hecho a ciertos países emprender esfuerzos de planificación de la mano de obra y dedicarse con más ahínco a desarrollar la enseñanza superior en ciertas materias, principalmente científicas. Otro objetivo que revelaba del mismo orden de consideraciones ha sido el fomento de la investigación y del desarrollo. A causa de la incertidumbre y del escaso valor comercial de la investigación fundamental y del saber, se estimaba generalmente que no podrían alcanzar un nivel socialmente óptimo sin ayuda del Estado. Esta ayuda se ha orientado hacia los establecimientos de enseñanza superior, en parte porque las universidades e institutos de tecnología cumplen un papel dominante en la investigación básica, y en parte porque estas actividades son con frecuencia necesarias para el mantenimiento de normas intelectuales elevadas y de una información al día en la enseñanza.

iii) *Igualdad económica y movilidad social*

Se estima que la enseñanza incide en la igualdad económica y social de dos formas principales. Primeramente, aumentando el efectivo de la mano de obra "instruida" en relación con la mano de obra "no instruida", debería producir una reducción de las distancias entre los salarios de esas dos categorías (3).

(3) Igualmente, desarrollando la enseñanza en ciertos sectores en que existen cuellos de botella, se puede reducir el poder monopolístico de los que poseen competencias muy especializadas.

En segundo lugar, la enseñanza puede conducir a una mayor movilidad social aumentando las "oportunidades en la vida" de los individuos de categorías socioeconómicas inferiores. En realidad, esta última consideración ha tenido probablemente un importante papel en la expansión de los gastos de enseñanza en el transcurso de la última década. Se estimaba que unos estudios más avanzados mejorarían la oportunidad de que un niño inteligente procedente de un grupo social de baja renta sacara mayor partido de sus aptitudes. Esta opinión se basaba no solamente en consideraciones éticas generales sobre la necesidad de una participación igual en la enseñanza, sino también en la convicción de que factores estructurales y socio-económicos impiden que muchos niños aporten a la colectividad toda la contribución que se puede esperar de ellos.

RESULTADOS

El deseo de alcanzar esos objetivos, entre otros, ha sido, sin lugar a dudas, una motivación del incremento del gasto público de enseñanza a distintos niveles en uno u otro momento. Pero el saber si esos gastos han logrado cumplir sus objetivos —o incluso hacer posibles progresos en el sentido de su realización— es, al parecer, una pregunta imposible de responder. Así, por ejemplo, se ignora en qué medida la importancia creciente del papel del sector público ha sido acompañado por un crecimiento de beneficios "externos" que el sector privado habría sido incapaz de asegurar por sus propios medios. Tampoco hay medios objetivos de apreciar en qué medida se ha hecho progresos hacia la realización de los tres objetivos mencionados más arriba. Así, en lo que concierne a la elevación de las normas culturales de la población, se puede presumir que una enseñanza cuantitativamente más desarrollada y de mejor calidad habría debido "enriquecer" la vida de nuestras sociedades, pero es imposible ir más allá de esta especie de juicio de carácter muy general (al cual, en todo caso, se podría oponer afirmaciones contrarias no menos generales).

Una crítica bastante seria, dada la insistencia en el incremento de la producción a lo largo del último decenio, es la que pone en tela de juicio la idea de que la enseñanza ejerce una influencia sobre la evolución económica. Se ha estimado durante mucho tiempo que la disparidad de los sistemas y de los esfuerzos de enseñanza podía ser una variable importante para explicar la disparidad de las tasas de crecimiento de la producción. Entre las tentativas de cuantificar esta teoría, la más conocida es la de E. Denison (4), que ha mostrado, para cierto número de países de la OCDE, la "contribución" aportada al crecimiento por la enseñanza en el transcurso del período 1950-1962. Las hipótesis sobre las cuales se fundaba esta aproximación son discutibles, pero el nuevo estudio del conjunto de la cuestión ha ido más allá de esta crítica. Se ha hecho notar que si los individuos que han hecho estudios avanzados se aseguran ingresos y ganancias más elevadas, ello no refleja necesariamente un nivel de productividad superior, debido a su formación, y que el sistema de enseñanza, con los "títulos" que entrega, representa sencillamente el papel de un "filtro" para seleccionar aquellos que tienen las mejores aptitudes para el trabajo (5). Las competencias se adquieren por la formación "durante el empleo". A medida que aumenta el efectivo de diplomados provistos de títulos, las empresas se muestran más exigentes en su reclutamiento y piden cualificaciones más elevadas de lo que exigen los empleos ofrecidos. Pero el debate no está cerrado y la importancia del argumento en favor de los "títulos" ha sido discutido en los planes teórico y empírico. Se ha dicho, por ejemplo, que su influencia no podía ser significativa a largo plazo en mercados de trabajo competitivos como los que existen en América del Norte. Además, el estudio de situaciones en las que no se podía aplicar el filtrado, como en el caso de las explotaciones agrícolas autónomas y de las profesiones liberales, ha

(4) E. Denison, «Why Growth Rates Differ», Washington, 1967.

(5) Ver I. Berg, «Education and Jobs: The Great Training Robbery», New York, 1970, y K. J. Arrow, «Higher Education as a Filter», Journal of Public Economics, julio 1973.

dejado ver que el nivel de enseñanza ha aumentado la eficacia (6).

Los esfuerzos emprendidos para influir en la dosificación de las distintas cualificaciones con el fin de adecuarla a la demanda de la economía tampoco han dado resultados particularmente satisfactorios. La previsión de las necesidades futuras en competencias de varias clases tenían considerables márgenes de error. Por otra parte, la gran sustituibilidad de la mano de obra —incluso de la mano de obra altamente cualificada— implica que la economía ha podido adaptarse rápidamente a aparentes desequilibrios a corto plazo de la oferta y la demanda de ciertas categorías de trabajadores, gracias principalmente a la formación "durante el empleo". Se ha sugerido también que los efectivos de mano de obra instruida han tendido en estos últimos tiempos a ser excesivos en ciertos países. Si el mercado del trabajo ha podido absorber el exceso de oferta es verdad que en un plazo un poco más largo el rendimiento individual de la enseñanza puede que haya disminuido.

Puede que estos argumentos más recientes hayan exagerado la falta de crecimiento (o incluso las relaciones perversas entre crecimiento y enseñanza) de la misma manera que las tentativas precedentes para dar estimaciones cuantificadas habían conducido, sin duda, a conclusiones simplistas. Parece fuera de toda duda que, con el tiempo, la enseñanza ha contribuido al crecimiento económico y que ha debido ser una de las principales razones de la sima que separa actualmente los niveles de vida en los países desarrollados y en el mundo en vías de desarrollo. Pero es probable que sus efectos en el crecimiento no se infiltren sino lentamente, que no se materialicen sino con retraso, y es posible que en los últimos años hayan tomado la forma tanto de una mejora del "bienestar" (en forma de acceso a la cultura) como de un incremento de la producción medida. Así, pues, aunque es cierto que el crecimiento económico ha sido estimulado por la enseñanza, pa-

(6) F. Thomas Juster (ed.), «Education, Income and Human Behavior», McGraw-Hill, 1974; B. Chiswick, «Schooling, Screening and Income», en L. Solmon y P. Taubman (eds.), «Does College Matter?», New York, 1973.

rece difícil utilizar éste *a priori* para elaborar un conjunto de políticas, particularmente en lo que concierne a la aplicación de los gastos a los diferentes niveles y las diferentes formas de educación.

En cuanto a la influencia de la enseñanza en la igualdad social, un tema de discusiones intensas y hasta ahora sin resultados, se observa, sobre la base de datos insuficientes, que los resultados se han quedado cortos y que los sistemas de enseñanza no han contribuido gran cosa a aumentar las oportunidades de ascenso social de los niños de grupos sociales de baja renta y aún menos a obtener formas de igualdad de los resultados o de las realizaciones. Datos muy limitados sobre los índices de participación por categoría socioeconómica indican que en casi todos los países persisten importantes diferencias en materia de participación en la enseñanza media y superior. Se puede advertir una cierta disminución de la dispersión con el tiempo, especialmente a nivel de la enseñanza media, en los países en que los índices de escolarización están cercanos al máximo (por ejemplo, en los Estados Unidos o en Francia). Para la enseñanza superior se dispone de datos más abundantes. En el conjunto, resulta que las más beneficiadas por los gastos son las clases medias más bien que los grupos sociales menos favorecidos. También es verdad que la desigualdad de acceso a la enseñanza se ha visto reducida en un buen número de países sobre todo en el transcurso de los últimos años, pero las diferencias en los índices de participación siguen siendo llamativas (7).

Retrospectivamente, esta evolución quizá no sea sorprendente. Sería bastante natural que un importante esfuerzo de desarrollo de la enseñanza superior aproveche en primer lugar a aquellas categorías sociales que están mejor preparadas a sacar partido de los servicios ampliados puestos a su disposición. La incidencia sobre los grupos menos favorecidos sólo puede hacerse sentir con retraso. Además, podría muy bien

(7) Ver OCDE, «Desarrollo de la enseñanza, Enseñanza y distribución de la renta y disparidad entre grupos en materia de participación en la enseñanza y de resultados escolares». Conferencia sobre las políticas de expansión de la enseñanza, 1971.

suceder que la movilidad social no se manifieste sino de generación en generación y que apenas se pueda esperar que aumente sensiblemente tras una expansión de la enseñanza que data de menos de veinte años. Por eso, los resultados escolares parecerán dominados en gran parte por factores exteriores al sistema de enseñanza que está a su vez determinado por los valores de la sociedad en la que funciona, lo cual limita su acción de igualación social. Finalmente, la enseñanza sólo es un instrumento más en medio de toda una gama de medios posibles de acción gubernamental que están ya en uso y pueden influenciar la igualdad en sus diferentes dimensiones.

El incremento de los gastos de enseñanza quizá haya hecho ya sentir sus efectos en las diferencias salariales entre individuos más o menos instruidos. Se observa cierta reducción de esas diferencias en período largo, lo cual se ve confirmado por datos observados en corte instantáneo en las disparidades de las remuneraciones de los obreros y empleados en las economías subdesarrolladas y fuertemente industrializadas. Datos dispersos (que, por cierto, no son muy concluyentes) parecen indicar que esta evolución se ha acelerado durante la última década, dado el número mucho mayor de diplomados universitarios que han entrado en el mercado del trabajo (8). Por eso, puede que se haya producido, a este nivel, cierta evolución en el sentido de una mayor igualdad. Ello no quiere decir, sin embargo, que la repartición de los ingresos domésticos haya necesariamente mejorado, ni que, en las categorías muy amplias aquí consideradas las diferencias hayan disminuido forzosamente.

La discusión precedente no es muy concluyente. No obstante, es posible despejar algunos puntos sobre los cuales las conclusiones serán concordantes. Primeramente, no existen prácticamente declaraciones precisas (ni tampoco imprecisas) sobre los fines y objetivos (aún menos sobre los métodos que permitan apreciar en qué medida la enseñanza ha

(8) La evolución en esta materia está, sin embargo, influenciada por gran número de otros factores: acción de los poderes públicos, presiones sindicales, etc.

alcanzado esas metas); en segundo lugar, entre los varios objetivos e indicadores considerados en el análisis presentado en el presente capítulo se puede decir que:

- i) el incremento de los gastos de enseñanza ha tenido resultados mensurables en forma de una expansión de la población de edad escolar efectivamente escolarizada y quizá también de una mejora de las normas de enseñanza;
- ii) los efectos de la enseñanza sobre el crecimiento económico medido durante este corto período apenas pueden ser verificados; pero se puede presumir que ha ejercido efectos positivos sobre el crecimiento a largo plazo y sobre el bienestar;
- iii) en cuanto a la cuestión de la movilidad social se observan pocos progresos visibles, en la medida en que el acceso a la enseñanza superior sigue siendo esencialmente prerrogativa de ciertas clases;
- iv) puede que se haya alcanzado cierto grado de igualdad económica gracias al incremento muy rápido y, sin duda, imperfectamente asimilado del número de diplomados universitarios.

Está claro que no se puede sacar conclusiones bien nuevas de esta lista limitada de "resultados". Tal vez se puede sugerir que el incremento de los gastos de enseñanza ha contribuido más a aumentar los beneficios de orden estrictamente privado que a realizar los objetivos de carácter social y especialmente la igualdad (9). Pero no se puede decir con seguridad si la expansión de la enseñanza se ha visto o no justi-

(9) Tal vez no carezca de interés el comparar algunas de estas conclusiones con las del estudio sobre los programas de garantías de recursos (opúsculo cit., capítulo 3). En ambos casos, parece que los objetivos «democráticos», en sentido lato, han sido más importantes durante la última década que los fines «igualitarios». En otras palabras, el beneficio de una prestación o de un servicio particular se ha extendido a un sector lo más ancho posible de la población, pero no han sido muchos los esfuerzos encaminados a redistribuir el beneficio en favor de los miembros más desheredados de la sociedad.

ficada. En primer lugar, el período considerado aquí es demasiado corto para que sea posible apreciar satisfactoriamente la incidencia de la enseñanza en el crecimiento y la justicia social. En segundo lugar, semejantes veredictos no son expresables sino tomando decisiones políticas. Toca a cada país individualmente el juzgar los éxitos y fracasos de su programa público en la materia.

UNA MIRADA PROSPECTIVA

El examen del crecimiento de los gastos pasados y de los factores que lo han determinado conduce a preguntarse cómo van a evolucionar las cosas en el transcurso de la próxima década. Es difícil establecer un marco riguroso para proyecciones en esta materia. La solución más satisfactoria sería el utilizar un conjunto de relaciones oferta demanda derivada de la experiencia pasada, a partir de las cuales se podría hacer estimaciones de los gastos futuros. Pero la ciencia económica no puede suministrar métodos de análisis que permitan tratar de manera cuantitativa los problemas propios de la toma de decisiones de los poderes públicos. Un método más realista consistiría en estudiar las previsiones de futuros gastos de enseñanza establecidas por los gobiernos. Por desgracia, muy pocos países miembros han establecido planes a plazo medio con previsiones de los gastos de enseñanza y, en los casos en que se ha hecho previsiones de esta clase, los gobiernos han tenido muchas veces que modificarlas ante imperativos políticos y económicos.

A falta de estas informaciones, aún es posible, sin embargo, estudiar algunos de los factores de crecimiento de los gastos de enseñanza de los que más arriba se ha tratado, con el fin de apreciar su importancia futura, así como su incidencia probable sobre el gasto público. Podría ser utilizada una extrapolación de las tendencias o de las elasticidades-renta observadas en el pasado. Pero una aproximación como ésta es muy mecánica y no será presentada más que con fines meramente ilustrativos. Se ha considerado que sería deseable seguir un método un poco diferente cuyo objetivo sería más bien aislar primero los factores demográficos (y de precios) que parecen escapar al control de los gobiernos y apreciar después el orden de magnitud de ciertos cambios de orientación de las políticas gubernamentales susceptibles de acelerar o frenar el

crecimiento de los gastos públicos en este terreno (1). No se trata de presentar proyecciones precisas de los gastos de los países estudiados. Evidentemente, ello sería imposible por dos razones simultáneas, porque los datos disponibles son insuficientes y porque, en muchos países, los sistemas y las políticas de enseñanza están en constante evolución. Los párrafos que siguen expondrán una serie de guiones posibles para 1985, a partir de cierto número de hipótesis realizables. De todos modos, conviene subrayar que estas hipótesis no coinciden necesariamente con las concepciones oficiales en la materia. Por tanto, siempre que sea posible, los resultados teóricos serán emparejados con las escasas informaciones disponibles sobre las previsiones y las intenciones declaradas de los países.

Este capítulo no tratará más que del sistema de enseñanza "formal". Las nuevas demandas dirigidas a los presupuestos de la enseñanza con motivo, por ejemplo, de la introducción o de la expansión de programas de enseñanza pre-primarios o de educación recurrente serán examinadas en el capítulo siguiente. Las proyecciones se refieren explícitamente sólo a los gastos públicos. En los países donde el sector privado es importante, se supone que las participaciones de la enseñanza privada y de la enseñanza pública seguirán siendo lo que eran a principios de los años setenta. Esta hipótesis simplificadora puede conducir a una subestimación del gasto público si, por ejemplo, los países han de aumentar el tamaño del sector público. Así, es de esperar que en los Estados Unidos la importancia relativa de las universidades privadas disminuya un poco en el futuro (2). Y Finlandia anuncia su intención de absorber progresivamente la enseñanza media privada, fuertemente subvencionada, en la enseñanza pública. Por otro lado, la proporción de los alumnos que acuden a centros privados ha aumentado en Japón durante los años sesenta. La persistencia de tales tendencias reduciría la presión futura sobre los recursos del sector público.

(1) Este método es muy afín al ya puesto a punto en OCDE, «Gastos públicos aplicados a los programas de garantía de recursos», 1976.

(2) Ver Department of Health, Education and Welfare, «Projections of Educational Statistics to 1982-83», Washington, 1974.

LAS HIPOTESIS

El método adoptado repite el marco de análisis ya utilizado en el capítulo 1. En otras palabras, las proyecciones no se refieren al nivel absoluto de los gastos, sino a su parte en el PIB. Ello nos dispensa de tener que hacer previsiones de la producción total a precios corrientes en 1985 —previsiones que, en las actuales circunstancias, serían particularmente difíciles de establecer—. Se supone, de todos modos, que los índices de crecimiento futuros no serán en el fondo diferentes de los apreciados en el pasado. Si ello no fuera así, puede que cambien las prioridades en la aplicación de los recursos y que las relaciones observadas antes entre, por ejemplo, la producción por habitante y los costes por alumno no sean ya válidas. Las proyecciones han sido hechas partiendo de tres hipótesis arbitrarias. Inútil decir que no representan más que algunas de las numerosas hipótesis que se habría podido adoptar. Estas hipótesis proyectan la evolución de las tres relaciones que determinan la parte de los gastos de enseñanza en la PIB. Sin embargo, se distingue entre los factores que se puede considerar escapan al control de los gobiernos (que conciernen al "ratio" demográfico) y los que pueden ser influidos por la acción de los poderes públicos (que producen modificaciones en los "ratios" de escolarización y de coste). Las tres hipótesis son las siguientes:

Hipótesis "A": Se ha proyectado los gastos en porcentaje del PIB suponiendo que fueran afectadas únicamente por la evolución demográfica, aumentando el nivel de los recursos reales por alumno al mismo ritmo que el PIB por habitante.

Hipótesis "B": Además de las variaciones contempladas en la hipótesis "A", se ha supuesto que los índices de escolarización variarían de igual modo.

Hipótesis "C": Se ha supuesto que habría igualmente cierta convergencia entre los países hacia el nivel de la "mejor norma" en materia de evolución de los costes por alumno en relación con el PIB "per cápita".

La combinación de estas tres hipótesis explicadas más detalladamente más abajo) da una serie de resultados escalonados, en términos "reales", de los menos ambiciosos a los más ambiciosos. Para apreciar la importancia que representará en 1985 el sector de la enseñanza pública en el gasto público total, es necesario igualmente hacer una proyección a precios corrientes y, por consiguiente, tener una estimación del índice de los precios derivado de los gastos de enseñanza en relación con el índice derivado de la producción total. Dadas las grandes disparidades advertidas en el pasado en los índices de precios derivados del consumo público (o de la enseñanza) de los distintos países, no se ha creído deber intentar establecer previsiones independientes. Por eso, las proyecciones hasta 1985 supondrán que persistirán las pasadas tendencias del índice de los precios relativos (3). En muchos aspectos, esta hipótesis es pues de la misma naturaleza que la correspondiente a la evolución demográfica. Implica una variación de la carga financiera "no deliberada", es decir, que escapa al control de los gobiernos. Estas varias hipótesis se prestan a discusión, pero parecen, no obstante, razonables en un contexto en el cual no se trata de dar más que órdenes de magnitud aproximada.

i) *Hipótesis "A"*

La primera proyección muestra los efectos de la evolución demográfica en la parte de los gastos de enseñanza en el PIB, suponiendo que ni los índices de escolarización ni los "ratios" de costes habrán de variar (4). Es de notar que en esta hipótesis los costes reales por alumno son considerados constantes, no a un nivel absoluto sino a un nivel relativo. Niveles

(3) Es igualmente la hipótesis que ha sido utilizada en OCDE, «Evolución del gasto en los países de la OCDE, 1960-1980», 1972.

(4) Las cifras de población han sido sacadas, dentro de lo posible, de las proyecciones nacionales más recientes. En algunos casos, sin embargo, ha habido que servirse de los datos publicados en OCDE, «La evolución demográfica de 1970 a 1985 en los países miembros de la OCDE», 1974, datos que son, a veces, muy viejos.

relativos constantes implican que, para la gama de rentas por habitante consideradas aquí, los gobiernos tenderán a aumentar el importe de los recursos proporcionalmente a la progresión del nivel general de la renta en la sociedad, en vez de intentar llevar la calidad de la enseñanza a un nivel absoluto, tras lo cual ya no sería necesaria expansión alguna de los recursos reales. Este punto de vista no parece falto de razón a juzgar por la experiencia reciente. Es cierto que el crecimiento de los "inputs" reales por alumno en los niveles superiores de la enseñanza ha sido más lento que el de la economía en su totalidad. Pero éste es un resultado que era de esperar en vista del crecimiento excepcional de los efectivos de estudiantes. Un ejemplo mejor se encuentra sin duda en la enseñanza obligatoria, donde los índices de escolarización han sido cercanos al 100 por 100 a todo lo largo del período y menos importante el incremento de los efectivos de alumnos. A este nivel de la enseñanza en el que, en cierto sentido, ya se había alcanzado en los primeros años sesenta una cierta "norma", con una escolarización completa, los costes reales por alumno han seguido aumentando casi paralelamente al PIB por habitante.

Los resultados de la proyección hecha en la hipótesis "A" están indicados en las tablas 13 y 14, respectivamente, para los niveles inferiores y superiores de la enseñanza. En términos reales, muestran que el efecto de la evolución demográfica sobre la parte de los gastos de enseñanza en el PIB es por término medio negativo. La incidencia es bastante patente a nivel de enseñanza primaria y media, donde primero se dejarán sentir los efectos de la disminución del crecimiento demográfico prevista en numerosos países. Hay, claro está, diferencias entre países, particularmente en los niveles inferiores de la enseñanza. Así, los países de América del Norte y Finlandia podrían reducir sus gastos alrededor del 1 por 100 del PIB, mientras que para Italia, Japón, Noruega y Suecia las reducciones previsibles son despreciables. En el caso de la enseñanza superior, la dispersión es más débil: va de una reducción del 0,2 por 100 de la parte de los gastos en el PIB en los Estados Unidos a un aumento del 0,25 por 100 en Alemania.

Tabla 13

PROYECCION DE LOS GASTOS DE ENSEÑANZA
PRIMARIA Y MEDIA

Parte en porcentaje del PIB "tendencial"

	Cifras efectivas a princi- pios de los años 70 ¹	Variaciones de los gastos en la hipótesis:		
		A	B	C
Alemania	2,17	-0,40	-0,28	0,06
Australia	2,62	0,20	0,42	1,40
Austria	3,27	-0,31	-0,20	0,46
Bélgica	4,20	-0,68	-0,66	-0,47
Canadá	5,03	-1,39	-1,21	-0,57
Estados Unidos ...	3,69	-0,85	-0,85	-0,13
Finlandia	4,81	-1,01	-1,01	-0,69
Francia	2,69	-0,10	-0,06	0,87
Italia	3,00	-0,06	0,81	1,31
Japón	2,22	0,05	0,05	0,98
Noruega	3,85	0,05	0,14	0,49
Países Bajos	3,84	-0,53	-0,04	0,49
Reino Unido	2,86	-0,85	-0,85	-0,13
Suecia	4,22	-0,03	0,08	0,08
Suiza	2,69	-0,36	0,15	0,84
Dispersión ²	0,87	0,44	0,55	0,64
Media ³	3,31 ⁴	-0,42	-0,23	0,40

¹ Para el año preciso, ver tabla 4.

² Medida por desviación típica.

³ Media aritmética.

⁴ Media geométrica.

Tabla 14

PROYECCION DE LOS GASTOS DE ENSEÑANZA SUPERIOR

Parte porcentual del PIB "tendencial"

	Cifras efectivas a principios de los 70 ¹	Variaciones de los gastos en la hipótesis:		
		A	B	C
Alemania	0,85	0,23	0,45	0,50
Australia	0,94	-0,05	0,13	0,47
Austria	0,58	-0,03	0,08	0,32
Bélgica	0,70	0,03	0,18	0,55
Canadá	1,44	0,10	0,10	0,64
Estados Unidos ...	1,46	-0,16	-0,16	0,34
Finlandia	0,64	-0,19	-0,10	0,19
Francia	0,44	-0,03	0,06	0,79
Italia	0,48	0,05	0,15	0,57
Japón	0,34	-0,09	-0,04	-0,01
Noruega	0,69	-0,05	0,08	0,42
Países Bajos	1,43	-0,04	0,23	0,31
Reino Unido	0,98	0,14	0,37	0,37
Suecia	1,13	-0,04	0,18	0,41
Suiza	0,87	0,02	0,20	0,20
Dispersión ²	0,35	0,10	0,15	0,19
Media ³	0,79 ⁴	—	0,13	0,40

¹ Para el año preciso, ver tabla 4.² Medida por desviación típica.³ Media aritmética.⁴ Media geométrica.

ii) Hipótesis "B"

En la hipótesis "B", los efectos del aumento de los índices de escolarización han sido añadidos a las variaciones de los gastos resultantes de la evolución demográfica. La elección de los futuros índices de escolarización es necesariamente arbitraria, dada la gran disparidad de las estructuras de la enseñanza, en particular a nivel de las clases terminales de la enseñanza media y de la enseñanza superior. Se ha escogido una tasa de escolarización del 97,5 por 100 para el conjunto de las enseñanzas primaria y media (frente a las tasas actuales de 90 a 95 por 100 (5)). Dada una duración media de escolaridad de doce años, diez de los cuales son obligatorios (y para los cuales se puede prever tasas de escolarización cercanas al 100 por 100). Ello implica una tasa de escolarización media del 85 por 100 en los dos últimos años (6).

Las proyecciones correspondientes a la enseñanza superior se han visto de nuevo complicadas por el hecho de que la duración de los estudios y el abanico de edades de los estudiantes universitarios varían considerablemente según los países. Así, por ejemplo, mientras que en Gran Bretaña y Japón la enseñanza superior dura normalmente unos tres años y se dirige principalmente a jóvenes de 18 a 21 años, en los Estados Unidos los estudios pueden ser de una duración mucho más larga y conciernen a una proporción apreciable del grupo de edad de 18 a 24 años. Además de estos elementos estructurales, se ha notado también en el pasado diferencias sensibles en el índice de crecimiento del número de matrículas y de las tasas de escolarización. En el transcurso de la última década, los índices de escolarización han aumentado en un 5 a 7 por 100 anual en países como Austria y Finlandia, y en no menos del 11 por 100 en Bélgica, Canadá o Francia.

La evolución durante los años sesenta se ha visto mani-

(5) Se ha supuesto que en los casos de Japón y Estados Unidos, las tasas de escolarización actuales, que ya son superiores al 95,5 por 100, continuarán iguales.

(6) Puede ser, de todos modos, que esta cifra tienda a sobreestimar las tasas de escolarización en los países donde los sistemas de aprendizaje industrial ocupan un puesto relativamente importante.

fiestamente influenciada por la convicción de que se daba una relación entre el nivel de la enseñanza superior y el crecimiento de la renta, a la vez en un plano global y en un plano individual. Ello trae como consecuencia una intensificación de la demanda por parte del público y un incremento del número de puestos de estudiantes, ya que, satisfechas las demás necesidades, los gobiernos han podido dedicar más recursos a este sector. Durante los últimos años, sin embargo, se ha hecho notar en varios países una sensible disminución del incremento del número de jóvenes que acceden a la enseñanza superior. Se podía atribuir esta evolución, en cierta medida, a la importancia de los efectivos globales de diplomados de universidad y a los beneficios personales que sacan de su formación. Era de esperar, al menos en principio, que los países donde la enseñanza posmedia está más desarrollada experimentasen la deceleración más pronunciada del crecimiento de los efectivos de estudiantes. Mas los datos no han confirmado esta hipótesis y la situación parece ser más compleja. Funciones de regresión simple que relacionan el crecimiento de los índices de escolarización durante la última década con el número inicial de las matrículas, con el crecimiento del PIB y con la evolución demográfica en el transcurso del período apenas aportan explicaciones satisfactorias. Las disparidades de los índices de escolarización lo mismo pueden ser función de las grandes diferencias observadas entre países en lo que toca al cometido sociocultural de la enseñanza y a la medida en que ésta es considerada como un medio de desarrollo de la personalidad. Estos diversos elementos contribuyen, sin duda, a explicar el reciente descenso en el número de matrículas en la enseñanza superior en Suecia y Gran Bretaña, donde los índices de escolarización eran de unos 15 a 25 por 100, y en los Estados Unidos y Canadá donde los índices de escolarización varían entre el 35 y el 45 por 100.

Por todo esto, quizá no sean muy apropiadas las proyecciones "mecánicas" de los índices de escolarización.

Varios países que utilizan métodos de previsión más perfeccionados han tenido también grandes dificultades en la estimación de los índices de escolarización, incluso a pocos años

vista. El método adoptado aquí ha consistido en aumentar todas las tasas de escolarización en una proporción arbitraria del 20 por 100, con un techo del 35 por 100 (7). Evidentemente este método constituye una simplificación capaz de causar errores en el caso de ciertos países que podrían desear modificar los resultados en función de sus propias previsiones y anticipaciones más recientes. Las raras informaciones disponibles para cierto número de países indican que en la mayoría de los casos los índices de crecimiento del número de matrículas proyectadas para el período 1870-1980 (o en algunos casos 1975-1985) son superiores al crecimiento del 20 por 100 aquí postulado. Pero en más de un caso esas previsiones están algo caducas y no tienen en cuenta la más reciente disminución de los efectivos de nuevos llegados a la enseñanza superior.

Los resultados de las proyecciones hechas para los dos niveles de enseñanza indican que, en términos reales, sólo haría falta un débil aumento de los recursos globales para aumentar sensiblemente las tasas de escolarización (del orden del 0,5 por 100 del PIB) y que ésta se vería más que compensada por los cambios demográficos. La situación difiere considerablemente según se trate de los niveles inferiores o de los superiores de la enseñanza. Ello se debe naturalmente a las diferencias de las hipótesis empleadas, así como a los diferentes índices de crecimiento de los grupos de población considerados, ya incorporados en la hipótesis "A". Para los niveles inferiores de la enseñanza, la hipótesis "B" no implica variaciones en los gastos, sino cierto incremento en comparación con la hipótesis "A". Sólo Italia y, en menor medida, Holanda deberían consagrar una proporción mayor en 0,5 al 1 por 100 de su PIB a la enseñanza para elevar los índices de escolarización. Hay implícito un debilísimo aumento para la enseñanza superior (aunque la diferencia entre las incidencias de las hipótesis "A" y "B" es aún menor). La situación cambia considerablemente de un país a otro según su situación de partida. Al pie de la escala está Estados Unidos, donde los altos índices de escolarización actuales implican una expansión nula. Por el contrario,

(7) La cifra correspondiente a América del Norte, que era ya superior al 35 por 100 a principios de los años setenta, no ha sido modificada.

en Gran Bretaña y Alemania, en razón de los costes relativamente elevados por alumno y de un fuerte aumento de los efectivos de alumnos, se prevé aumentos del 40 y 50 por 100, respectivamente. En Holanda, donde los costes por alumno son también relativamente altos, las proyecciones muestran un crecimiento más moderado, reflejando un crecimiento más lento de la población en edad de hacer estudios universitarios.

iii) Hipótesis "C"

La hipótesis considerada en la variante "C" es que las relaciones entre costes por alumno y PIB por habitante tenderían a converger en los diferentes países. En otras palabras, se supone que en los países en que los costes unitarios han alcanzado niveles relativamente elevados, la progresión de los recursos reales por alumno se mitigará. Pero en aquellos que están en niveles un poco más bajos, podría darse un "efecto de demostración" internacional, que movería a los gobiernos a aumentar los recursos a un ritmo más rápido que en el pasado. La creciente integración internacional entre todos los países miembros, los esfuerzos emprendidos con el fin de coordinar los programas y los métodos de enseñanza, los intercambios de experiencias entre países, etc., son otros tantos factores que podrían actuar en esa dirección (8).

La disminución de la progresión de los efectivos de alumnos esperada en el futuro podría liberar recursos que antes eran enteramente utilizados sólo para hacer frente a la rápida expansión del número de alumnos. Así, en la hipótesis "C", las

(8) Como se decía en un documento anterior de la OCDE sobre la evolución de los gastos de enseñanza: «Se observa que los responsables de la política de educación tanto como la opinión pública se interesan de manera creciente por las comparaciones internacionales de los sistemas de enseñanza, particularmente en lo que se refiere al porcentaje de los recursos nacionales (o de los gastos públicos) consagrado a la enseñanza. Tal actitud denuncia una preocupación cada vez más extendida por definir las políticas nacionales de expansión de la enseñanza en relación con los niveles de escolarización alcanzados en los demás países, las reformas de la educación que en ellos se ataca y las evoluciones que se dan allí». («Conferencia sobre las políticas de expansión de la enseñanza». Estudio de base número 2. STP (70), 7, p. 2). Hay que admitir, sin embargo, que no se puede encontrar muchas indicaciones estadísticas en cuanto a una convergencia en el transcurso del último decenio.

proyecciones son afinadas modificando el coste por alumno en relación con el PIB "per cápita" a partir del postulado de que, de aquí a 1985, la desviación entre las cifras de los distintos países y el nivel de la "mejor norma" se reduciría a la mitad. Los niveles de "mejor práctica" han sido definidos arbitrariamente como los niveles alcanzados en los dos o tres países que tienen el "ratio" de coste más alto. Para la enseñanza primaria y media el objetivo del "ratio" de coste ha sido fijado en un 0,25 por 100 del PIB "per cápita" (o sea, poco más o menos el nivel medio alcanzado por los tres países escandinavos). Para la enseñanza superior se ha considerado como "mejor práctica" un nivel próximo al PIB "per cápita" (es decir, un "ratio de coste" unitario) que corresponde poco más o menos al alcanzado a principios de los años 1970 en Alemania, en Gran Bretaña y en Suiza.

En conjunto, una proyección como ésta implica un crecimiento en relación con el PIB justo por debajo del 1 por 100 (del cual, 0,5 por 100 para los niveles de enseñanza inferiores y 0,3 por 100 para la enseñanza superior). En los niveles primario y medio, los aumentos son importantes en Australia, Italia, Japón y Francia. Por el contrario, en América del Norte, Bélgica y Finlandia podría haber fuertes reducciones de gastos, ya que hasta la hipótesis "C" sería insuficiente para afectar a las incidencias de la evolución demográfica. En el nivel superior podrían producirse aumentos de gastos en todos los países (menos en Japón, donde, sin embargo, no se ha considerado modificación alguna del peso respectivo de los sectores público y privado). La proyección global de crecimiento hasta 1985 es semejante a la que tuvo lugar entre 1963 y principios de los años 1970, pero esta vez con una contribución del aumento de los factores del "input" reales más importante que la de los cambios del número de matriculas. El realismo de esta hipótesis es, por supuesto, discutible. Por una parte se puede adelantar que un crecimiento de los "ratios de coste" puede suceder, por reacción, a la baja habida durante el decenio anterior que podría haber engendrado un deterioro inaceptable de las normas. En efecto, el "ratio de coste" medio para la muestra de países analizados aquí se situaría en 1985, según la hipóte-

sis "C", en el 0,85 por 100 del PIB "per cápita", cifra bastante cercana al nivel de 1963: 0,67 por 100. Por otra parte, las proyecciones globales podrían parecer elevadas, teniendo en cuenta especialmente las tendencias recientes del número de estudiantes matriculados.

iv) *Precios relativos*

Las proyecciones han sido hechas hasta aquí en términos "reales" y no se ha tenido en cuenta el alza de los precios relativos que se puede considerar como uno de los factores de crecimiento que escapan al poder de decisión de los gobiernos. Una extrapolación de las tendencias pasadas inflaría sensiblemente las cifras presentadas hasta aquí en las tablas 13 y 14, pero aquí también los resultados variarían considerablemente según la evolución de los años sesenta ya mencionada en el capítulo 1. Así, en el caso de Francia y de Noruega, donde la evolución de los precios era relativamente favorable en el pasado, los futuros aumentos de los gastos nominales serían muy débiles. Lo contrario sería cierto para Austria, Canadá, Suecia y, en particular, Holanda; pero es necesario interpretar esas cifras (que muestra en forma resumida la tabla 15) con gran prudencia. Los márgenes de error que comportan son muy importantes y nada garantiza que las tendencias pasadas persistirán. De hecho, el gran número de los diplomados de los niveles superiores de la enseñanza, junto con cierta deceleración del crecimiento de la demanda, podría tender a hacer bajar las remuneraciones de los enseñantes en el transcurso de la próxima década.

LOS GASTOS EN 1985

La tabla 15 resume las distintas hipótesis examinadas hasta aquí. Como se puede observar, no se ha hecho hipótesis para las componentes de los gastos de enseñanza que no sean los gastos corrientes aferentes a la enseñanza primaria, media y

superior. Las informaciones disponibles sobre esas componentes no eran suficientes para establecer proyecciones siquiera fueran hipotéticas.

Pero no hay que perder de vista la existencia de otros gastos (que son más o menos del orden del 1,25 por 100 del PIB y del 25 por 100 de los presupuestos globales de la enseñanza). Es muy posible que los gastos de equipo, por ejemplo, aumenten en el futuro no sólo con el fin de crear la capacidad necesaria para acoger efectivos crecientes de alumnos, sino también para recuperar algunos de los retrasos que, sin duda, se han ido acumulando durante la última década. En términos de gastos corrientes para el conjunto de la zona, las modificaciones indicadas en las partes del PIB en términos reales varían entre $-0,5$ por 100 según la hipótesis "A" y un aumento que es casi el 1 por 100 en la hipótesis "C". Australia, Italia y Francia son los tres países que podrían ver aumentar sus gastos en una proporción sensiblemente superior (no lejos del 1 por 100 del PIB)— los dos primeros a causa de los débiles índices de escolarización, Francia a causa del nivel netamente inferior a la media de los costes unitarios por alumno. Al otro extremo se encuentran los países de América del Norte y Suecia, los más ricos de la muestra, así como Bélgica y Finlandia, cuyos presupuestos de educación podrían crecer sólo moderadamente en relación con el PIB o incluso decrecer (en el caso de Finlandia). Es probable que haya presiones en el sentido de un aumento tanto a nivel de la enseñanza primaria y media (responsables de cerca de los dos tercios del incremento durante el último decenio) como a nivel de la enseñanza superior.

El resultado final podría ser, sin embargo, considerablemente superior si se tuviese en cuenta las variaciones de precios. Efectivamente, si la relación entre los movimientos del nivel general de los precios y el índice de los precios derivado de los gastos de enseñanza (o del consumo público) sigue siendo lo que era en el pasado, los gastos podrían aumentar, como media, en una proporción igual al 2,5 por 100 del PIB. En varios casos, las demás variaciones proyectadas parecen casi despreciables en comparación con la incidencia probable de la evolución de los precios. Sin embargo, ciertos indicios permi-

ten pensar que los salarios relativos de los enseñantes durante la próxima década no aumentarán tan rápidamente como durante los años sesenta.

Otra alternativa para prever los gastos públicos de enseñanza en los próximos años sería extrapolar las relaciones anteriores entre esos gastos y la producción total. Esta aproximación es evidentemente bastante mecánica, pero sus resultados son presentados, con fines meramente ilustrativos, en la tabla 16. Para estas extrapolaciones se ha utilizado las *elasticidades-renta* "per cápita" y a precios constantes presentadas en la tabla 2, y proyecciones muy aproximadas del PIB (9). Los resultados muestran que en términos reales la parte de los gastos en el PIB podrían aumentar, como media, en un 0,25 por 100 si las tendencias pasadas se afirman, en vez de un 0.75 por 100 como previsto implícitamente en la tabla 15.

El crecimiento sería particularmente fuerte en Canadá, que tiene hoy en día los gastos más elevados en relación con el PIB, mientras que Japón, un país de gasto modesto, acusaría un descenso relativamente pronunciado. Para algunos otros países, las cifras quizá no sean tan poco verosímiles; pero queda claro que el método de la elasticidad puede dar resultados desconcertantes.

Es evidente que las previsiones nacionales son una fuente mucho mejor para reducir el margen de las posibilidades indicadas en la tabla 15. Por desgracia, en la mayoría de los casos, no se dispone de programas de gastos a plazo medio en el terreno de la enseñanza. Las proyecciones oficiales publicadas recientemente en Alemania y Gran Bretaña (10), así como las previsiones proporcionadas al Secretariado de la OCDE por la *Oficina belga del Plan*, permiten ver aproximadamente en qué medida corresponden a la realidad (o se separan de ella) las hipótesis arbitrarias utilizadas hasta ahora. Para Gran Bre-

(9) Los índices de crecimiento del PIB y de la población proceden de OCDE, «La evolución de los gastos en los países de la OCDE, 1960-1980». Se ha usado los índices de crecimiento del período 1970-75 para los años hasta 1975 y los índices del período 1975-1980, extrapolados para cinco años más, para los años 1975-1985.

(10) Ver «Bildungsgesamtplan», Bonn, 1974, y «Public Expenditure to 1979-1980, HMSO, 1976.

Tabla 15

GASTO PUBLICO DE ENSEÑANZA EN 1985

Parte porcentual del PIB "tendencial"

	Cifras efectivas a principios de los años 70 ¹	Total	Incidencia de la varia- ción de los precios re- lativos ²	Incrementos de los gastos hasta 1985, según las hipótesis:		
				A	B	C
Alemania	3,0	4,2	1,45	-0,17	0,17	0,56
Australia	3,6	4,5	1,29	0,15	0,55	1,87
Austria	3,9	5,2	2,26	-0,34	-0,12	0,78
Bélgica	4,9	5,4	1,24	-0,65	-0,48	0,08
Canadá	6,5	7,7	2,37	-1,29	-1,11	0,07
EE. UU.	5,1	6,0	1,10	-1,01	-1,01	0,21
Finlandia	5,5	6,3	1,44	-1,20	-1,11	-0,50
Francia	3,1	4,5	0,38	-0,13	—	1,66
Italia	3,5	4,0	1,09	-0,01	0,96	1,88
Japón	2,6	3,6	1,56	-0,04	0,01	0,97
Noruega	4,5	6,0	0,35	—	0,22	0,91
Países Bajos ...	5,3	7,6	4,28	-0,57	0,19	0,80
Reino Unido ...	3,8	5,6	0,56	-0,05	0,45	1,27
Suecia	5,4	7,1	2,09	-0,07	0,26	0,49
Suiza	3,6	4,9	0,51	-0,34	0,35	1,04
Dispersiones ³ .	1,1	1,2	0,98	0,45	0,60	0,66
Media ⁴	4,2 ⁵	5,4 ⁵	1,46	-0,38	-0,04	0,81

¹ Para el año preciso, ver tabla 4.² Esta incidencia ha sido medida sobre la base del nivel de los primeros años setenta (despreciando los elementos no aludidos por la proyección). Sería algo más elevada si concerniese, por ejemplo, los gastos totales o el resultado para 1985 en la hipótesis C.³ Medida por desviación típica.⁴ Media aritmética.⁵ Media geométrica.

taña, el último "Libro Blanco" sobre el gasto público propone reducciones después de 1976-77 que provocarán una baja en valor absoluto de los gastos, y podrían reducir la parte de los gastos de educación en el PIB en 3,4 de punto en términos reales; los movimientos de los precios relativos limitarían esta reducción en términos absolutos a aproximadamente 1,2 de punto de aquí a 1979-80 (11).

El plan alemán se extiende hasta 1985 y prevé que durante los quince años siguientes a 1970 la parte de los gastos de enseñanza en el PNB podría aumentar alrededor del 0,5 por 100 en términos reales y del 2,5 por 100 a precios corrientes (pasando de 4,3 por 100 en 1970 a 4,7 ó 6,8 por 100, respectivamente, en 1985 en la hipótesis "media" sobre el crecimiento del PNB). Las cifras belgas, finalmente, dejan entender que la parte de los gastos de enseñanza en el PNB debería permanecer aproximadamente constante en términos reales entre 1970 y 1980, pero aumentaría más o menos un 1 por 100 si se tiene en cuenta la evolución de los precios. En dos de los tres casos, por lo menos se diría que las cifras que aparecen en la tabla 15 no son desatinadas.

Una última consideración pertinente en este contexto concierne al impacto de índices de matriculación más elevados en el crecimiento de la producción. La hipótesis "B" supone que de aquí a 1985 la proporción del grupo de edad de 15 a 22 años no perteneciente a la población activa habrá crecido en comparación con su nivel actual. Dejando todo igual, por otra parte, este fenómeno podría conducir a una reducción de la población activa de alrededor del 2 por 100. El descenso del PIB resultante sería función de las posibilidades de sustitución capital-trabajo y de los niveles medios de productividad de los trabajadores jóvenes. Suponiendo, para simplificar el problema, un coeficiente de 0,66 para el trabajo, como se ve frecuentemente en las funciones de producción Cobb-Douglas, la producción podría situarse en un nivel inferior en 1 a 1,5 por 100 al que habría alcanzado en caso contrario. Esta media global

(11) En comparación con las proyecciones hipotéticas presentadas en este informe, Gran Bretaña espera una disminución menos rápida de los índices de matriculaciones universitarias y cierta disminución de los costes unitarios.

Tabla 16

EXTRAPOLACION HASTA 1985 DE LOS GASTOS PUBLICOS
DE ENSEÑANZA

Parte porcentual del PIB "tendencial"

	Cifras efectivas a principios de los años 70 ¹	Nivel teórico en 1985 (a precios constantes) ²
Alemania	4,2	4,6
Australia	4,5	5,0
Austria	5,2	5,3
Bélgica	5,4	5,6
Canadá	7,7	9,8
Estados Unidos	6,0	6,4
Finlandia	6,3	5,9
Francia	4,5	4,8
Italia	4,1	4,3
Japón	3,6	2,7
Noruega	6,0	6,4
Países Bajos	7,6	7,8
Reino Unido	5,6	6,1
Suecia	7,1	8,1
Suiza	4,9	5,4
Dispersión ³	1,2	1,7
Media ⁴	5,4	5,6

¹ Para el año preciso, ver tabla 4.

² Se funda en la «elasticidad renta» de los gastos de enseñanza «per cápita», en relación con el PIB «per cápita», a precios constantes, experimentada en el periodo que va de 1963 al principio de los años setenta y presentada en la tabla 2.

³ Medida por desviación típica.

⁴ Media geométrica.

oculta diferencias nada despreciables entre los países, debidas al nivel de los índices de matriculación del año inicial. Así, el PIB de América del Norte permanecería prácticamente igual, pero en Holanda, Bélgica e Italia la producción podría verse reducida por márgenes entre 1,75 y 2 por 100. Estos "costes", en términos de producción perdida, deben ser considerados paralelamente a los "costes" en términos de gastos acrecentados por políticas de educación más ambiciosas. Hay que notar, sin embargo, que es verosímil que tales cifras exageren la reducción probable del PIB. Una elevación de los niveles de educación, en efecto, por el sesgo de más elevados índices de matriculación y mayores "inputs" por alumno podría favorecer el crecimiento de la producción.

OTROS PROGRAMAS DE ENSEÑANZA

El capítulo anterior ha examinado la expansión probable del sistema tradicional de enseñanza hasta 1975. Los párrafos siguientes examinarán algunas de las demandas que podrán ser dirigidas a los gobiernos para que aumenten los gastos consagrados a formas de enseñanza destinadas a alumnos no incluidos en la gama de edades considerada normalmente como edad escolar. Cierta número de nuevos programas o de nuevas políticas, que incrementarán la eficacia del sistema educativo, han llamado la atención en estos últimos años. Algunos implican modificaciones de los programas de estudio en el marco de las estructuras existentes y, por tanto, no representan serios problemas financieros. Estos programas, que proceden sobre todo de preocupaciones pedagógicas, deben quedar en manos de expertos en la materia, incluso si los problemas que plantean no dejan de tener relación con la incidencia de la enseñanza en los campos de objetivos definidos en el capítulo 2. En la presente sección se hará hincapié en los programas susceptibles de incrementar sustancialmente los presupuestos de la enseñanza.

Los programas a examinar son los siguientes:

- i)* la enseñanza preescolar;
- ii)* la enseñanza compensatoria;
- iii)* la educación recurrente.

Estos programas no son nuevos. La educación preescolar ya hace mucho que existe y, en ciertos países, los índices de escolarización a este nivel han aumentado rápidamente. La enseñanza compensatoria, como programa especial, ha sido experimentado sobre todo en Estados Unidos y en Gran Bretaña, pero en la mayoría de los países los niños disminuidos o desfavorecidos se beneficiaban de una "discriminación posi-

tiva" dentro de los sistemas de enseñanza oficiales, sin que expresamente se tratara de enseñanza compensatoria. La educación recurrente ha sido propuesta más recientemente como marco en el cual todos los tipos de enseñanza superior podrían ser organizados, y el incremento futuro de la escolarización racionalizada. En algunos países de Europa, la expansión de la enseñanza de adultos está ya en marcha; es éste el caso, por ejemplo, de Francia con los programas de formación permanente.

Estos diferentes programas serán examinados bajo dos facetas principales:

- i) se expondrá sus grandes líneas y se examinará los objetivos que se supone deben alcanzar;
- ii) se tratará de los problemas de coste y financiación que susciten.

No será inútil indicar las líneas directrices de estos programas porque no siempre son bien conocidos, pero conviene tener en cuenta que estas indicaciones tienen necesariamente un carácter general y que no todos los gobiernos firmarían los objetivos de los sistemas que aquí se presentan. En cuanto al examen de sus costes, no será posible dar una idea precisa de los gastos que podrían causar estos programas en el caso de que los gobiernos se decidieran a ponerlos en práctica. Ello dependería en gran medida de su contenido y de los métodos seguidos, que podrían variar de un país a otro según los problemas propios de cada uno de ellos. Todo lo que se puede hacer en el presente contexto, sin nuevas investigaciones profundas sobre los programas actuales, es sugerir la clase de consideraciones que son probablemente importantes y dar órdenes de magnitud de los costes posibles. Además no hay que olvidar que buen número de programas educativos de esta clase está ya funcionando en el sector privado como respuesta a la demanda privada. De este modo, la expansión del sector público en este terreno podría significar sencillamente una transferencia de control y de financiación y no una agravación del coste en recursos para la economía.

ENSEÑANZA PREESCOLAR

La extensión y las formas de la enseñanza preescolar son muy variables según los países. En Bélgica, por ejemplo, los índices de escolarización de los niños de 3 a 5 años de edad se sitúan entre el 90 y el 95 por 100, mientras que en Noruega no hay prácticamente enseñanza preescolar. En numerosos países el sector privado ha completado la acción del Estado asegurando este servicio: es el caso, por ejemplo, de las "nursery schools" en Gran Bretaña. En el pasado, esas escuelas tenían un cometido social más que educativo. Su orientación ha comenzado a cambiar recientemente y va dedicando más atención a los objetivos pedagógicos. Estos están relacionados con la enseñanza compensatoria y serán examinados en la sección siguiente. Sin embargo, estas escuelas tienen que cumplir una función creciente de guarderías, ya que las mujeres toman parte cada vez más activa en la vida social fuera de sus hogares. En particular, una red más extensa de escuelas de párvulos y centros preescolares contribuiría mucho a mejorar la situación de las madres que trabajan.

En el capítulo 1 no se ha considerado la enseñanza preescolar. Pero, igual que las formas más tradicionales de la enseñanza, también ella ha conocido una expansión relativamente rápida a lo largo del último decenio. El crecimiento de los efectivos escolarizados a este nivel, en los países de los que se ha podido obtener datos, se calcula en un 5 a 6 por 100 por año entre 1960 y 1970. En algunos países (por ejemplo, en Canadá, Japón, Portugal y Suecia) los índices de escolarización han aumentado a un ritmo sensiblemente más rápido (más del 8 por 100), pero esta evolución traiciona quizá la existencia de un débil nivel de partida. Los datos fragmentarios de que se dispone hacen pensar que a este aumento corresponde algún incremento de la parte de los gastos referentes a la enseñanza preescolar en el PIB y alguna disminución de las proporciones alumnos-maestros. Consideraciones de orden social tanto como educativo han motivado la expansión en este terreno. De hecho, las primeras han sido, a menudo, las más importantes, lo cual explica el que la enseñanza preprimaria de-

penda muchas veces de las administraciones de *previsión social* y no del Ministerio de Educación. La creciente emancipación de la mujer casada y su participación en aumento en el mercado del trabajo también han contribuido en gran manera a la expansión de los establecimientos preescolares. Desde hace poco ha venido a sumarse un factor suplementario: la importancia creciente que se da a la escolarización precoz de los niños, cuya capacidad de aprender corre peligro por causa de su medio familiar.

Estas consideraciones, así como las presiones, más generales, que se ejercen con el fin de asegurar más libertad a las madres jóvenes, hacen pensar que muchos gobiernos, sin duda, se dedicarán con prioridad al desarrollo de la educación preescolar (1). El costo de la enseñanza preprimaria dependerá de la proporción de los niños escolarizados y de los objetivos perseguidos. Si lo que se espera de esas escuelas es que sirvan esencialmente de guarderías, el coste de la enseñanza preprimaria será menos elevado, ya que las clases podrán ser más numerosas. Pero si se juzga importante "compensar" la situación de inferioridad de los grupos desfavorecidos o ejercer una "discriminación positiva" en su favor, probablemente habrá que reducir el tamaño de las clases para que los maestros puedan prestar más atención a cada niño. No es fácil prever las deducciones de los recursos que puede implicar una expansión apreciable en este terreno. En el caso de los pocos países de que se tiene datos, se observa que los costes por alumno en la enseñanza preprimaria son levemente inferiores a los costes unitarios en las escuelas primarias. Los índices de escolarización varían entre cifras despreciables y las tasas cercanas al 90 por 100 del Benelux y Francia. Por dar unos órdenes de magnitud, se ha supuesto que en el transcurso de la próxima década los países:

- i) aumentarán muy sensiblemente los índices de escolarización para alcanzar el 75 ó 90 por 100 de los niños en los dos años que preceden a la escolaridad obligatoria;

(1) Ver, por ejemplo, «Educational Priority, Problems and Policies», HMSO, 1972, vol. 1, p. 180.

- ii) no aumentarán los costes unitarios por alumno más que marginalmente y los situarán, en términos de PIB "per cápita", en el nivel de los costes unitarios actuales de la enseñanza primaria (2).

Es evidente que la elección de una y otra hipótesis es arbitraria, pero su combinación puede indicar un orden de magnitud aproximado de los costes posibles para el futuro, en función de los cuales los países podrán entonces decidir modificar ya los índices de escolarización, ya los gastos por alumno.

Los resultados inducen a pensar que el coste global no es despreciable, pero que no debería ser imposible hacerle frente. Para nuestra muestra de quince países, la parte de los gastos de enseñanza preprimaria en el PIB podría elevarse más o menos en un 0,2 por 100, suponiendo índices de escolarización del 90 por 100. Mas para algunos países los costes podrían aumentar más fuertemente. Así, la parte de estos gastos en el PIB podría progresar en 0,2 por 100 en Suecia, 0,4 por 100 en Canadá y en Finlandia y no menos de 0,6 por 100 en Noruega. Por otra parte, índices de escolarización más bajos o una utilización más frecuente de una enseñanza a tiempo parcial podrían reducir esos diferentes porcentajes. Naturalmente, hay que añadir a estas estimaciones (como ya se ha señalado en el capítulo precedente) la incidencia de las variaciones de los precios relativos.

ENSEÑANZA COMPENSATORIA

La enseñanza compensatoria es difícil de definir, porque cubre una gran diversidad de programas (3). Estos han sido

(2) Esta hipótesis extiende a la enseñanza preprimaria la correlación negativa entre el nivel de los «inputs» y el número de los beneficiarios que se ha observado en el pasado para las otras formas de enseñanza.

(3) Se podría, quizás, designar por enseñanza compensatoria todas las formas de enseñanza y otras ayudas que recibe un alumno por encima de la «media». Considerada de esta manera, la enseñanza compensatoria podría englobar un gran número de actividades educativas, por ejemplo: clases reducidas en las regiones rurales, valerse de psicólogos para ayudar a niños con perturbaciones afectivas, etc.

establecidos la mayoría de las veces para niños de edad escolar, pero también se han tomado medidas a otros niveles de la enseñanza. El principal objetivo enfocado era mejorar los resultados escolares de los niños de grupos desfavorecidos y aumentar de este modo sus oportunidades de éxito social y económico. Este objetivo se basaba en una ampliación del concepto de igualdad en materia de enseñanza. Con la esperanza de que la enseñanza llegara a ser un medio de quebrar el "ciclo de la pobreza", se ha ampliado poco a poco la noción tradicional de igualdad de acceso, que así se ha extendido a "igualdad de resultados". En otras palabras, se ha estimado que la enseñanza debía no solamente asegurar la igualdad de acceso al sistema escolar, sino también tratar de compensar los efectos negativos que la pobreza del medio familiar y del ambiente social pueden ejercer sobre los resultados escolares, de manera que se garantice la igualdad de oportunidades al final de la escolaridad.

Muchos métodos han sido utilizados, pero apenas se ha tratado hasta la fecha de verificar de manera sistemática su eficacia. En los Estados Unidos y en la primera mitad de la década de los sesenta comenzó un esfuerzo particularmente importante. Si bien ya había habido un cierto número de programas de esa especie, la primera tentativa coherente de apreciar la eficacia de tal política ha sido hecha en el marco del programa "Head Start" que dispensaba una formación preescolar a gran número de niños desfavorecidos. Han seguido otros proyectos cuyo objeto era verificar los efectos de los diferentes tipos de programas de estudio, de la ayuda ulterior dispensada a los alumnos tras su entrada en el sistema escolar y de la asistencia dada a los alumnos por medio de contactos con la familia y recabando de los padres un cambio de actitud respecto a la enseñanza. Estas últimas iniciativas han ido acompañadas por esfuerzos para abrir la escuela a los intereses de la colectividad a fin de adaptar mejor la enseñanza a las aspiraciones y necesidades locales. En Gran Bretaña, las zonas prioritarias de enseñanza ("Educational Priority Areas") se benefician de una preferencia para el aumento del número de enseñantes. En las universidades de algunos

países de Europa continental tienen lugar diversos proyectos de investigación de carácter limitado, así como programas destinados a ayudar a los trabajadores inmigrados.

Es difícil apreciar los efectos de tales programas. En los Estados Unidos, las experiencias acometidas actualmente no han tenido efectos duraderos notables en los resultados escolares. Mejoras iniciales en los alumnos en situación de inferioridad desaparecerían rápidamente en cuanto la ayuda especial les era retirada (4). Ello hace pensar que, al menos en su forma actual, la enseñanza compensatoria no basta para neutralizar los efectos del ambiente extraescolar, u otros inconvenientes. Por otra parte, sin embargo, hay que recordar que la enseñanza compensatoria es un terreno relativamente nuevo en el cual aún no es posible emitir un juicio con fundamento y que algunos programas han fracasado por falta de medios financieros y de una organización suficiente. De hecho, en Gran Bretaña, los resultados obtenidos en las zonas prioritarias de enseñanza indican que la mejora de los resultados escolares alcanzada en los niveles preprimario y primario tiende a ser más duradera que en los Estados Unidos.

Los datos disponibles sobre el coste de la enseñanza compensatoria son muy fragmentarios. De todas maneras, muchas veces es difícil distinguir dónde termina la enseñanza escolar "normal" y dónde empieza la enseñanza compensatoria, particularmente en las formas preprimaria y primaria de enseñanza. Los ejemplos británico y americano no prueban gran cosa porque se trataba de proyectos particulares y localizados. Estimaciones hechas en los Estados Unidos muestran que el total de los gastos que "grosso modo" se puede imputar a la enseñanza compensatoria (5), representaba alrededor del 3,5 por 100 del total de los gastos corrientes de la enseñanza (ó 0,2 por 100 del PIB). Estas cifras subestiman probablemente el nivel de los gastos, ya que buen número de los programas son ejecutados a escala local. En Gran Bretaña, la Comisión Plowden

(4) Entre otros, el programa «Head Start», las «becas para la igualdad de oportunidades», los programas especiales en favor de grupos desfavorecidos, etc.

(5) Ver OCDE/CERI, «Estrategias de compensación», 1971.

había sugerido en 1966 que un primer programa para el 10 por 100 de los niños más desfavorecidos de Inglaterra y Gales aumentaría en 11 millones de libras esterlinas los gastos corrientes de las escuelas controladas por el sector público (1/2 por ciento del total de los gastos corrientes de enseñanza de 1971).

Dado el carácter muy parcial de estas cifras, sería temerario querer hacer estimaciones de la evolución posible de los gastos en el futuro. Sin embargo, el hecho es que se duda, cada vez más, de que los programas de enseñanza compensatoria sean eficaces si no se inscriben en un enfoque más amplio que tienda a asegurar una ayuda permanente y al mismo tiempo a actuar sobre las condiciones socioeconómicas fundamentales, sobre la falta de cultura que influencia los resultados escolares de los niños de familias pobres, y esto podría conducir a que los países dejen de poner en práctica programas especiales. El que la enseñanza compensatoria sea en muchos casos dispensada ampliamente en el marco del sistema de enseñanza tradicional hace pensar que los países querrán quizás concentrar sus esfuerzos en la educación pre-primaria y primaria. Si las cosas van a ocurrir así, las proyecciones de gastos presentadas en la sección anterior y en el capítulo 3 tendrán que ser revisadas al alza.

ENSEÑANZA DE ADULTOS Y EDUCACION RECURRENTE

El efecto principal de la expansión que ha conocido la enseñanza en el pasado inmediato ha sido aumentar el número de años que el niño pasa en los establecimientos escolares. En un primer tiempo, ha habido una expansión en el nivel del ciclo superior de la enseñanza media y, más tarde, en la enseñanza superior. Más recientemente, sin embargo, la atención se ha ido fijando más en métodos que permiten dar a los trabajadores adultos mayores posibilidades de formación y reciclaje. Como hace poco ha dicho una reciente información de la OCDE: "La solución no está solamente en una escolaridad a tiempo pleno de una duración indefinida ofrecida a todos. En todos los países, la política debe esforzarse en procurar

mejores posibilidades de alternar e integrar los períodos de educación y de formación y los períodos de trabajo" (6). Por cierto que ya existen diversos medios de realizar estudios para quienes lo desean. Los diferentes tipos de clases nocturnas, las "Volkshochschulen" alemanas e instituciones como la "Open University" de la Gran Bretaña ofrecen amplias posibilidades de acceso a una enseñanza de carácter informativo y cultural. En otro nivel, la industria pone en práctica importantes programas de formación durante el empleo a fin de obtener las competencias que no siempre ofrece el sistema de enseñanza y en numerosos países existen programas públicos para el reciclaje no solamente de los parados sino también de los participantes activos de la fuerza de trabajo.

Por diversas razones, es de esperar que persistan las presiones que se ejercen en favor de una expansión de la enseñanza en este terreno. Primeramente, la convicción creciente de que los individuos que han abandonado sus estudios merecen tener una segunda oportunidad y la conciencia de las ventajas que la sociedad podría obtener de ello, han puesto de relieve cada vez más la igualdad de oportunidades en materia de estudios. En segundo lugar, la rapidez del progreso técnico y la creciente complejidad de nuestra sociedad reclaman esfuerzos periódicos de readaptación y reciclaje no sólo para quienes desean mejorar sus conocimientos sino también para aquellos que se dan cuenta de que ya no hay demanda para su competencia y desean adquirir nuevas cualificaciones.

Sin embargo, en este sentido, la ausencia de un marco coherente en que organizar los gastos en la materia y asegurar su expansión futura ha sido un problema mayor. Un marco que ha sido propuesto es el de la "educación recurrente" que se basa en una estrategia global de la enseñanza que comporta, además de la consolidación de los esfuerzos emprendidos en materia de enseñanza de adultos, una revisión de la concepción del sistema de enseñanza actual (7).

(6) OCDE, «Educación y vida activa en la sociedad moderna», 1975, p. 9.

(7) Ver OCDE/CERI, «La educación recurrente: tendencias y problemas», 1975.

El elemento esencial de este método es que extiende los estudios a toda la duración de la vida del individuo de manera recurrente en vez de concentrarlos casi totalmente en la primera parte de su existencia. La enseñanza alternaría con otras formas de actividad que pondrían al alumno en contacto más íntimo con el mundo "real". Los partidarios de este enfoque estiman que resolvería buen número de los problemas actuales de la educación. Los alumnos afectados de "hastío escolar" serían invitados a adquirir experiencia en el mundo "real" para reintegrarse al sistema escolar en fecha ulterior. Se alega igualmente que este enfoque haría la enseñanza más apta para asegurar las cualificaciones y competencias que la economía necesita, primero poniendo a los niños en contacto más estrecho con el mercado del trabajo y después facilitando el perfeccionamiento o el reciclaje si es necesario.

La incidencia de la enseñanza de adultos, en particular, enfocado en el marco de la educación recurrente, es extraordinariamente difícil de apreciar, pues esta forma de enseñanza no ha sido aún experimentada en ningún país a una escala suficientemente importante en un período suficientemente largo (8). Se puede alegar que la colectividad debería sacar ciertos beneficios, independientemente de los beneficios de orden privado que puede proporcionar. Desde el punto de vista de la asignación de los recursos y de la aceleración del crecimiento, la educación recurrente respondería a la necesidad social de un mercado del trabajo más eficaz, haciendo al sistema educativo más apto para suministrar las diversas competencias que la economía necesita. Además, puede tener una incidencia sobre la igualdad socioeconómica. Sin duda, se puede juzgar equitativo el que se ofrezca mayores posibilidades de estudio a quienes no pudieron estudiar cuando eran jóvenes (9). La idea de garantizar a todos la posibilidad de hacer

(8) Es cierto que en numerosos países ha habido programas de readaptación de parados, pero generalmente han tenido un alcance más limitado que los problemas considerados aquí.

(9) Es interesante notar, no obstante, que una primera encuesta sobre los efectos de la ley francesa sobre la formación profesional (1971) indicaba que, por lo menos el primer año, el número de técnicos y ejecutivos que acudían a las clases era cuatro veces mayor que el de obreros.

dos años de estudios superiores sin límite de edad después del final de la escolaridad obligatoria, significaría una redistribución de la enseñanza en favor de los individuos de los grupos de edad superiores que no se han beneficiado personalmente de la reciente expansión, y, por consiguiente, un escaionamiento más equitativo de los recursos públicos a lo largo de una generación.

No se dispone de estimaciones del coste de la enseñanza de adultos en el pasado. Toda proyección debe contar con la existencia de cierto número de programas privados. Se podría, pues, en cierta medida, financiar nuevos proyectos en este terreno reorganizando los recursos actualmente asignados a la enseñanza postsecundaria mejor que aumentando los gastos. Aparte esos esfuerzos, la situación dependería, en gran medida, de la manera de financiar los nuevos programas. En Francia, la formación permanente está financiada por las empresas que la ley obliga a aplicar a este fin una cierta proporción de sus gastos salariales totales. Las estimaciones se complican aún más cuando hay que conceder prestaciones de subsistencia a los individuos que siguen cursos de reciclaje. Pero se puede dar algunos órdenes de magnitud a partir de cierto número de hipótesis simplificadas. Si se supone, por ejemplo, que cada trabajador adulto tiene derecho, durante su vida activa, a un año de formación, durante la cual percibe un sueldo íntegro, los gastos resultantes de este programa (incluidos los gastos de enseñanza) representarían entre 1,5 y 2 por 100 del PIB (10). Sin embargo, algunos factores tenderían

(10) Este resultado aproximado ha sido obtenido de la manera siguiente. Se ha estimado la duración media de la vida profesional de un individuo en 45 años, y se ha supuesto que en el transcurso de este período cada individuo se tomaría un permiso de un año para hacer estudios superiores. Suponiendo que se pague a los interesados la totalidad del salario medio (y que no dé concentración de permisos para ciertos grupos de edad), el coste global se elevaría a 1/45 de la masa salarial. Como los sueldos y salarios representan, en general, el 60 ó 70 por 100 del PIB, el coste podría alcanzar el 1,5 por 100 del PIB. Si a esta cifra se añade 1/3 para los gastos de instrucción (estimación aproximada fundada en una media de las cifras que figuran en G. Psacharopoulos, «Returns to Education, An International Comparison», Londres, 1973, Apéndice D), se obtiene un porcentaje igual a cerca del 2 por 100 del PIB. La estimación de los gastos de instrucción equivale poco más o menos a un «ratio de coste» de 0,50, es decir, a un importe de los recursos por alumno un poco inferior al «input» medio actual para la enseñanza superior (ver tabla 6).

a reducir el coste. Es poco probable que todos los individuos hagan estudios o que un estudiante eventual pueda esperar percibir su salario medio durante el período de reciclaje. Además, los índices actuales de asistencia a centros de enseñanza superior podrían disminuir algo entre los grupos de edad más jóvenes. Así, incluso suponiendo que los gobiernos harán un esfuerzo concertado en este terreno, quizá fuera más realista estimar los costes a un nivel más cercano al 1 por 100 del PIB.

RESUMEN

Los tres programas de que se ha tratado no representan sino algunas de las posibilidades nuevas ofrecidas a los países en el terreno de la enseñanza. Se ha preconizado otros sistemas que también podrían acarrear un incremento de los gastos. Pero, en términos de costes, los programas de que se trata son probablemente las principales partidas que podrían añadirse a la enseñanza oficial en el transcurso de la próxima década. Se resume inmediatamente sus costes macroeconómicos (en términos de incremento en la parte del PIB en 1985).

Enseñanza preprimaria: 0,1-0,3.

Educación recurrente: 0,5-1,0.

Enseñanza compensatoria: s. d. (pero, sin duda, haría aumentar algo el coste del sistema de enseñanza oficial).

Se observará fácilmente que las deducciones crecientes de los recursos que podrían resultar de estos programas (0,5 a 1,5 por 100 del PIB) son iguales o superiores a los que suponen implícitamente las proyecciones hipotéticas relativas al sistema de enseñanza oficial que han sido presentadas en el capítulo precedente. Pero también está claro que esas cifras son sobrestimaciones, y ello por diversas razones:

N. B. Se trata de partes, en términos reales, a los cuales hay que añadir la incidencia de las variaciones de los precios relativos.

- i) tanto para la enseñanza preprimaria como para la educación recurrente, implican índices de escolarización muy elevados (escolarización cuasicompleta de los niños pequeños y un período de formación de un año para una fuerte proporción de la población activa). Es muy poco probable que la mayoría de los países vayan tan lejos en una de esas direcciones y menos aún en las dos;
- ii) no tienen en cuenta la existencia de sistemas privados muy extendidos en los dos terrenos; la participación del sector público podría agravar los problemas de financiación de los gobiernos, pero no acarrearía un coste tan elevado desde el punto de vista de la asignación de recursos;
- iii) estos programas pueden, en ciertos aspectos, sustituir al sistema de enseñanza oficial, especialmente a nivel de enseñanza superior, y no se puede, por tanto, agregar su coste sin haber ajustado previamente las proyecciones presentadas en el capítulo anterior.

Por consiguiente, sería quizá más realista estimar su coste en aproximadamente 0,5 por 100 del PIB, previendo una concentración de esfuerzos en el nivel preprimario (sector donde los efectos de compensación podrían ser más importantes) y crecimientos más modestos para la enseñanza de adultos.

Una proyección más realista tendría igualmente en cuenta la parte de los costes de oportunidad de los programas. Estos no son fácilmente cuantificables. Mas no hay que olvidar que la educación recurrente implica una pérdida de producción para la economía. Es naturalmente una pérdida a corto plazo. Se puede alegar que a un plazo más largo la producción se situaría a un nivel superior al que habría alcanzado sin la educación recurrente. Por otro lado, la enseñanza preprimaria, al permitir a las madres ejercer una actividad profesional, puede tener un efecto compensador (a. condición de que la demanda de mano de obra se adapte a una oferta más importante de mano de obra femenina). La incidencia final en el nivel de la producción dependerá de la productividad respec-

tiva de los dos tipos de mano de obra y de las variaciones de sus efectivos, así como del nivel inicial del paro. En conjunto, parecería inevitable una pérdida de PIB, por lo menos por lo que respecta a los países que prevén un aumento considerable de sus programas en materia de educación recurrente.

ALGUNOS PROBLEMAS DE POLITICA ECONOMICA

Muchos problemas pueden ser examinados en el terreno de la educación. Sin embargo, la mayoría de los problemas planteados tiene un carácter especializado y son competencia del especialista de educación más que del economista. Dada la óptica general en que se desenvuelve este documento, así como las preocupaciones del Grupo de Trabajo número 2, el examen de los problemas planteados a los gobiernos parece que debe centrarse en los flujos de gastos a nivel macroeconómico. Se tomará como punto de partida las proyecciones hechas a partir de varias hipótesis en los dos capítulos precedentes. Como ya se ha visto, dado el ritmo relativamente más rápido de la inflación en este sector y las necesidades de programas suplementarios, hay fuertes probabilidades para que la parte de los gastos públicos de enseñanza en el PIB vaya en aumento a lo largo de la próxima década. Este aumento puede parecer preocupante para los gobiernos que ya tienen que hacer frente a demandas crecientes de otros bienes y servicios públicos. En este capítulo se tratará de ver si existen medios susceptibles de limitar en el futuro la carga que la creciente demanda de enseñanza hace pesar sobre los gobiernos.

Dos grandes temas que examinar:

- i) las economías que podrían hacerse con una utilización más "eficaz" de los recursos actuales;
- ii) las posibles soluciones de recambio en el terreno de la financiación, especialmente a nivel de la enseñanza superior.

Hay que subrayar que en ninguno de estos dos terrenos es apenas posible llegar a conclusiones firmes; en casi todos los casos, las conclusiones que se puede formular sobre la "eficacia" del sistema de enseñanza, o la elección entre sector

público y sector privado, son en definitiva juicios de valor y dependen de las preferencias de la colectividad. Consiguientemente, este informe apenas puede hacer otra cosa que presentar algunas alternativas en términos muy generales.

REDUCCION DE COSTES

El medio más obvio de hacer economías sería el disminuir el número actual de alumnos. Mas apenas hay posibilidades de que ello sea aceptable ni en el plano político ni en el social. No pudiendo considerar una solución tan radical, y tan poco realista, se puede enfocar posibilidades más limitadas de economías por medio de una acción sobre los costes unitarios por alumno y sobre la duración de los estudios, especialmente en este último caso en lo que respecta a la enseñanza superior. Dado que la educación es un sector que recurre en gran medida a la mano de obra y que las precedentes estimaciones han mostrado que el aumento más importante, con mucho, de los gastos durante la próxima década se deberá probablemente al cambio de los precios relativos, es evidente que las ganancias potenciales más sustanciales podrían ser obtenidas gracias a una reducción de tales necesidades en mano de obra que no afectaría, sin embargo, a la calidad de la enseñanza.

i) *Costes unitarios*

El aumento de los costes reales medios por alumno puede ser atribuido, en gran parte, a la evolución de los índices de "encuadramiento" dependientes a su vez del "servicio total de los enseñantes" (1), de la diversidad de las materias enseñadas y del tamaño de las clases. Dadas la tendencia general a la reducción de la semana de trabajo y la complejidad creciente de las sociedades modernas, es poco probable que sea posible hacer economías pidiendo a los enseñantes que

(1) Número de horas de enseñanza atendidas por cada enseñante.

trabajen más horas o disminuyendo el número de clases. Por tanto, la única manera de reducir los costes consistiría en invertir la tendencia a la reducción de los efectivos de las clases que se ha generalizado relativamente en el pasado. La futura evolución en esta materia dependerá de las presiones sociales y políticas, mas hay dos aspectos dignos de ser ressaltados. Por una parte, las investigaciones realizadas sobre la eficacia relativa de las clases con efectivos reducidos y de las clases con efectivos numerosos no permiten concluir que exista una relación positiva entre los resultados de los alumnos y las clases de efectivos reducidos (2). Por otra parte, el crecimiento económico tiene por efecto inflar la demanda de especialización, lo cual acarrea una fragmentación de los programas en materias más numerosas sobre campos más restringidos. Igualmente, el hecho de que se tome conciencia cada vez más de la necesidad de expansión plena del individuo, sea en el tiempo libre o en las actividades profesionales, exige también un grado quizá más importante de instrucción personalizada. Tales evoluciones tenderán a exigir un crecimiento y no una reducción de los efectivos de enseñantes, principalmente en los primeros niveles de la enseñanza.

Si las posibilidades de economías en el plano de los efectivos de enseñantes parecen limitadas por causa de las evoluciones mencionadas más arriba, quizá se podría maniobrar con las posibilidades de sustitución entre capital y mano de obra. Algunas observaciones hacen pensar que, durante el período estudiado, la relación entre los factores capital y mano de obra ha permanecido relativamente estable (3).

Hasta el momento no parece que se haya llegado a un acuerdo sobre si las técnicas de alta intensidad de capital (como los laboratorios de idiomas, los sistemas audiovisuales, la televisión) constituyen realmente una mejora en comparación con los métodos tradicionales de enseñanza. Desde un punto de vista económico, y dada la importancia de los gastos

(2) Ver OCDE/CERI. «El tamaño de las clases y su influencia en los resultados escolares: un análisis político», 1973.

(3) Ver Mary Garin-Painter. «Evolución del gasto público», Perspectivas económicas de la OCDE - Estudios especiales, julio 1970.

generales que representan, se diría que estas técnicas *no pueden* llegar a ser financieramente válidas sino con la condición de ser aplicadas a muy gran escala, más allá de lo que existe actualmente, en la mayoría de las escuelas. Por tanto, probablemente esas técnicas están mejor adaptadas a los niveles superiores de la enseñanza que a los niveles primario y medio, o a los sistemas de "educación popular" como la "Open University" de Gran Bretaña. Dado su más bien limitado empleo actual, es poco probable que las economías que se podrían obtener fueran muy importantes.

ii) *Duración de los estudios*

La duración de la escolaridad obligatoria no varía casi de un país a otro (y las diferencias observadas en el pasado han tendido a disminuir con el tiempo), pero la duración de los estudios universitarios varía grandemente, yendo de tres años en algunos países a siete años en Holanda (4). Las posibilidades de economías en este terreno parece que sólo podrán darse en los países en que los estudios son particularmente largos. Una estimación muy simplificada, hecha a partir de los datos de la tabla 6, muestra que reduciendo la duración de los estudios superiores de cuatro a tres años, por ejemplo (lo cual equivaldría a una disminución del 25 por 100 del "ratio" demográfico), se podría obtener como media una reducción de los gastos de cerca del 0,25 por 100 del PIB. Esta cifra, aunque no despreciable, parece más bien sobrevalorada. Sin hablar de la cuestión de si tres años son preferibles a cuatro desde el punto de vista de la enseñanza misma, está claro que no es posible una reducción general de esta naturaleza. Es inevitable que los estudios sean más largos en algunas facultades. Además, es poco probable que los gastos generales se reduzcan proporcionalmente al número de los estudiantes, y sólo con el tiempo se podría realizar un cierto ahorro. Sin embargo, incluso suponiendo que las economías potenciales sean mucho

(4) Recientemente han sido propuestos algunos planes para reducir esta duración en una media de dos años.

menores de lo que hace pensar el ejemplo hipotético empleado aquí, parecería posible, al menos en ciertos terrenos, disminuir la duración de los estudios universitarios (o por lo menos desarrollar las experiencias de estudios universitarios cortos que existen actualmente paralelos a los estudios largos en varios países). También sería posible hacer economías, aunque mucho menores probablemente, aumentando la duración del año escolar que tiene, con frecuencia, hasta veinte semanas de vacaciones. En efecto, la reducción de vacaciones podrían compensar en parte la del número de años de estudio.

LOS DIVERSOS SISTEMAS POSIBLES DE FINANCIACION

Estas consideraciones muestran que existen grandes posibilidades de acción. Sin embargo, las economías que sería posible hacer en total, actuando en el plano de la mano de obra, así como en el del capital, serían relativamente limitadas, suponiendo que ninguna acción directa fuera intentada para restringir el acceso a la enseñanza. Por tanto, haría falta quizá investigar por qué medios podría ser financiado el aumento esperado de los gastos, al menos en parte, sin recurrir al presupuesto público. Esta cuestión plantea el problema fundamental de los cometidos respectivos del sector privado y del sector público en la educación. En las proyecciones de carácter provisional hechas hasta aquí, se ha supuesto que la parte de la enseñanza privada en el total permanecería constante, pero evidentemente no ocurriría lo mismo si los países permitiesen a las instituciones privadas desarrollarse con más rapidez. Ello no modificaría en nada la importancia del problema de la aplicación de los recursos al que habrá que hacer frente en el futuro, pero las dificultades de financiación del sector público podrían verse atenuadas.

Es bastante difícil obtener datos sobre las partes relativas de los gastos en los sectores público y privado. Parece, sin embargo, que la parte de los gastos privados en los gastos totales tienden a aumentar con el nivel de los estudios. Así, si bien se estima generalmente en la mayoría de los países

que los primeros niveles de la enseñanza exigen una financiación cuasi integral (llegando incluso hasta la gratuidad de los libros y otros suministros en algunos sistemas), la mayoría de los gobiernos piden implícitamente que en el nivel universitario la parte de los gastos privados sea mayor (5). Es poco probable que cambie esta situación. La enseñanza pública gratuita, o la enseñanza privada subvencionada, seguirán siendo impartidas hasta el final de los estudios medios. Por tanto, la cuestión de las diferentes formas de financiación sólo puede referirse a la enseñanza superior.

Los créditos públicos concedidos a la enseñanza superior adoptan dos formas principales: las subvenciones directas a las instituciones (que permiten reducir mucho los derechos de escolaridad) y o la ayuda directa a los estudiantes en forma de becas o préstamos. El uso relativo de estos dos modos de financiación varía de un país a otro, siendo los países escandinavos más dados aparentemente a los préstamos, los países continentales de la CEE a las subvenciones, mientras la Gran Bretaña da bastante lugar a las becas. Se supondrá aquí que ningún país querrá reducir la ayuda que suministra directa o indirectamente a los estudiantes en forma de becas o de préstamos. Por tanto, se puede enfocar la realización de economías presupuestarias esencialmente por dos medios:

- i) reduciendo las subvenciones a las universidades y otras instituciones de enseñanza superior y subiendo quizá al mismo tiempo la ayuda directa a los estudiantes;
- ii) modificando, en la ayuda directa a los estudiantes, las partes relativas de los préstamos y de las becas, en beneficio de los préstamos.

En el primer caso, la influencia de las fuerzas del mercado se ve acrecentada a nivel de la enseñanza superior. Sería necesario subir los derechos de escolaridad y los estudiantes, incluso beneficiándose de una ayuda directa más importante, se

(5) Sin hablar del lucro cesante, mucho mayor para los estudiantes en edad universitaria.

verían obligados en cierta medida a escoger entre las diferentes facultades y los diferentes cursos según sus costos. Algunos preconizan esta solución para hacer de manera que las instituciones de enseñanza superior sean más "orientadas hacia el consumidor". Pero eso tiene dos grandes inconvenientes. Primeramente, la aplicación de unos derechos de escolaridad más cercanos a los costes efectivos restringirían el acceso a las materias cuya enseñanza es más onerosa, agravando de este modo la desigualdad de acceso a las universidades, incluso si se aumenta la ayuda directa a los estudiantes. El sistema sería entonces aún más selectivo que ahora desde el punto de vista social. En segundo lugar, el establecer un baremo de costes plantea cierto número de problemas delicados. Habría que contar con los costes sociales; los sueldos de los enseñantes en las distintas facultades tendrían quizás que someterse a las leyes de la oferta y la demanda más que a unos reglamentos administrativos; los costes de la enseñanza y los de la investigación tendrían que ser separados y debidamente evaluados, etc. Es poco probable que los países quieran abandonar el control que ahora ejercen sobre la enseñanza y la investigación universitarias, para dar lugar a una aplicación mejorada de los recursos, con objeto de hacer economías que, de todas las maneras serían al menos en parte anuladas por el incremento de la ayuda a los estudiantes.

El otro modo, muy controvertido, de economizar consistiría en modificar la naturaleza de la ayuda a los estudiantes. Las becas y otras formas de ayuda directa, que no han sido explícitamente examinadas en los análisis anteriores del crecimiento pasado y futuro de los gastos, representan una parte importante de los presupuestos de la enseñanza superior en varios países (del orden del 10 al 15 por 100). Quienes preconizan economías en este terreno pretenden generalmente que un sistema de préstamos debería reemplazar a la entrega de becas directas o hasta de subvenciones a las instituciones de enseñanza superior. Ello podría no solamente permitir economizar en los costes sino también limitar algunos de los efectos regresivos del sistema actual de financiación (al menos en los países donde la concesión de becas no va precedido por una encues-

ta sobre los recursos financieros de los candidatos). El argumento cada vez más frecuentemente emitido es que, dado que los que acceden a la enseñanza superior proceden en proporción más alta de los grupos de renta elevada que de los grupos de renta modesta, son los miembros más privilegiados de la sociedad los que más se aprovechan de las subvenciones públicas. En segundo lugar, y de manera más general, dado que los provistos de diplomas de estudios superiores ganarán probablemente más durante su vida que los no provistos, el hecho de conceder importantes subvenciones a la enseñanza superior implica una transferencia de renta en favor de quienes, de una manera general, se verán materialmente favorecidos.

Estas diversas razones han conducido a interesarse por los sistemas de préstamos a los estudiantes. Por este medio, se dice, los estudiantes de procedencia modesta podrán continuar sus estudios superiores, pero devolverán a la sociedad una parte del incremento de ganancias que normalmente obtendrán precisamente a causa de sus estudios. Las demás razones emitidas para preconizar este cambio son que un sistema de préstamos podría *i)* inducir a los estudiantes a adoptar una actitud más responsable respecto a sus estudios; *ii)* desanimar a los estudiantes que tienen pocas probabilidades de sacar provecho realmente de una enseñanza superior de ir por ese camino —en la medida en que es prácticamente gratuito— sencillamente porque aún no han decidido lo que quieren hacer; y *iii)* incitar a los estudiantes a asegurarse de que "sacan jugo a su dinero", interesándose más por la eficacia de la enseñanza superior y por la calidad de la enseñanza que reciben.

Estos sistemas son, sin embargo, objeto de numerosas objeciones: aparte los problemas planteados por el establecimiento de baremos de costes efectivos mencionados más arriba, en la página 71, los préstamos podrían aumentar los índices de defección incitando a los estudiantes a trabajar para reducir su deuda. Suscitan también numerosos problemas de carácter administrativo, tales como la exoneración de los estudiantes que se casan y abandonan la población activa, los

medios de normalizar la situación de quienes, incluso ya diplomados, no llegan a encontrar un trabajo suficientemente remunerador, o de los estudiantes diplomados que emigran, etcétera. Unas razones más importantes de desacuerdo tienen que ver con la cuestión de saber si el reembolso de los préstamos ha de ser función de los futuros ingresos y con los efectos de los préstamos sobre la igualdad de oportunidades. La cuestión de saber si un sistema de préstamos ha de animar a los estudiantes de medios pobres a acceder a la enseñanza superior, dependerá de la forma y de la amplitud del sistema de ayudas ya en marcha, de las condiciones de los préstamos y de la cobertura de los riesgos. Allá donde no exista ningún otro sistema, un sistema de préstamos tenderá manifiestamente a mejorar el acceso a la enseñanza superior. En Escandinavia, en donde se aplica ampliamente los sistemas de préstamos, nada hace pensar que los estudiantes de modestos ingresos (o las mujeres) se desanimen de emprender estudios. Pero es poco probable que este asunto pueda ser nunca resuelto enteramente, dada la multitud de factores que influyen en la composición social de los efectivos de estudiantes que entran a la universidad.

El problema que presenta un interés más directo para este estudio es el de saber si la aplicación o la extensión de programas de esta naturaleza podrían reducir la carga de la hacienda pública. Ello dependería de un gran número de factores (como la importancia de las bonificaciones de intereses, las condiciones de reembolso, el número de estudiantes con derecho, el importe de las becas concedidas con anterioridad, etc.). En aquellos países en que es el Estado quien asegura en gran parte la ayuda a los estudiantes (en Gran Bretaña, por ejemplo), el reemplazar las becas por un sistema de préstamos podría, en resumidas cuentas, reducir los gastos públicos. Por el contrario, en los países en que las becas son mucho menos importantes, las necesidades de financiación de un sistema de préstamos deberían quizá cubrir no sólo los derechos de escolaridad, sino los gastos generales del estudiante durante sus estudios. En este caso, se puede anticipar que los gastos comenzarían primero por aumentar y que las

economías sólo aparecerían, más tarde, a partir del momento en que los estudiantes pagarían su deuda. Pero tales economías no serán necesariamente muy importantes, dado que los sistemas de préstamos puede que no llegaran a autofinanciarse, principalmente si la población estudiantil aumentase rápidamente (6). Por desgracia, se dispone de pocos datos sobre las ventajas (económicas) respectivas de los préstamos y las becas, y es difícil dar estimaciones dada la multitud de hipótesis que se puede considerar. Es manifiestamente un terreno en el que los gobiernos querrán quizá profundizar la investigación.

Los análisis hechos hasta ahora no han permitido mostrar que existan grandes posibilidades de realizar economías en el terreno de la enseñanza. Se ha hecho algunas declaraciones generales, referidas casi exclusivamente a las instituciones de enseñanza superior, sobre la oportunidad de prolongar el año escolar acortando al mismo tiempo la duración de los estudios, o sobre las eventuales ventajas que podría representar una modificación de las formas de ayuda al estudiante. Pero, incluso en este terreno, las economías posibles no son muy importantes y los resultados, en términos de "producto de enseñanza", de "eficacia" o de "desigualdad" son inciertos. Un medio más importante de economizar sería el poner fin a la tendencia a la reducción de los efectivos en las clases, e incluso el aumentar las relaciones enseñados-enseñantes. Pero es probable que toda acción en tal sentido hallaría una gran resistencia por parte de las organizaciones de enseñantes, de padres, y de los mismos estudiantes, pues todos continuarían estimando, probablemente, que es preferible un contacto más estrecho con el profesor en clases de efectivos más reducidos,

(6) Unos cálculos hechos para Dinamarca muestran que, funcionando a pleno rendimiento, un sistema de préstamos que previera cierta bonificación de intereses y un período de reembolso de diez años, llegaría a financiar entre el 20 y el 70 por 100 de sus gastos con los reembolsos recibidos, dependiendo la tasa de la importancia de las bonificaciones concedidas, y que jamás sería capaz de autofinanciarse. Ver M. Woodhall, «Student Loans: A Review of Experience in Scandinavia and Elsewhere». Londres, 1970, p. 125.

incluso si sigue sin pruebas el que las clases de efectivos reducidos mejoren los resultados en el plano de la enseñanza. Parece pues que los gobiernos, aunque con alguna posibilidad de contener los gastos de enseñanza en el futuro, encontrarán dificultades para realizar economías sustanciales.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

RESUMEN

Este estudio general de los gastos públicos de enseñanza plantea más problemas de los que resuelve. La enseñanza, como tal, ha sido hasta ahora objeto, con todo derecho, por lo demás, de importantes esfuerzos de investigación en terrenos tales como los métodos de enseñanza, las reformas de programas o los resultados escolares. Pero las investigaciones sobre estos temas no van acompañadas por un volumen equivalente de estudios sobre las repercusiones económicas de la rápida progresión de los gastos de enseñanza. Ello se debe, a no dudar, a los enormes problemas estadísticos que se plantean en la materia y, a la vez, al conjunto de cuestiones imponderables y difíciles que rodean a toda evaluación del "producto" del sistema de enseñanza.

Los trabajos efectuados para confeccionar este informe han confirmado que la documentación estadística disponible para un análisis comparado de los gastos de enseñanza entre países deja mucho que desear. Por eso no ha sido posible presentar más que un análisis somero de los factores que han dado origen a las tendencias pasadas y algunas sugerencias bastante dudosas sobre la posible evolución futura. De una manera muy general y habida cuenta de los problemas estadísticos frecuentemente mencionados en el transcurso del informe, el capítulo I muestra que:

- i) en un país miembro "medio" (ficticio) de la OCDE, los gastos públicos de enseñanza (cerca del 90 por 100 de los gastos totales en este terreno) representaban alrededor del 4,5 por 100 del PIB en los primeros años setenta e interesaban hacia el 20 por 100 de la población;
- ii) alrededor del 80 por 100 de esos gastos y más del 90 por 100 de los alumnos se concentraban en los niveles primario y medio, el resto correspondía a la enseñanza superior;

- iii) aun absorbiendo menos recursos que los otros niveles de la enseñanza, la enseñanza superior era mucho más costosa —la formación de un estudiante de universidad cuesta tres veces más que la educación de un niño de edad escolar.

Estas medidas generales no se aplican, claro es, a todos los países del mismo modo. Las partes en el PIB varían entre máximos de 7 a 8 por 100 en algunos de los países miembros más ricos, como Canadá, Holanda y Suecia y mínimos de 2 a 3 por 100 en la región mediterránea. De todos modos, hay cierta uniformidad internacional a niveles primario y medio, para los cuales los índices de escolarización (efectivos de alumnos en porcentaje del grupo de edad considerado) alcanzan en la mayoría de los casos el 90 por 100 y los costes por alumno se sitúan con una sorprendente uniformidad alrededor del 20 por 100 del PIB "per cápita". Pero es mucho mayor la diversidad en el caso de la enseñanza superior. Los índices de matriculación varían entre un mínimo de 12 a 15 por 100 en Austria, Suiza y Gran Bretaña y un máximo de 45 por 100 en América del Norte. En cuanto a los costes por estudiante se escalonan entre el 40 y el 120 por 100 del PIB "per cápita".

Entre principios de los años sesenta y los primeros setenta, la parte de los gastos de enseñanza en el PIB ha aumentado como media en alrededor de un punto y en ningún país ha disminuido. Las principales características de esta evolución son las siguientes:

- i) una progresión relativamente más rápida de los precios en el sector de la enseñanza, factor que por sí solo es responsable de más del 50 por 100 del incremento de la parte del PIB;
- ii) un modesto incremento de los gastos asignados a la enseñanza primaria y media, que refleja a la vez cierto aumento de los efectivos de alumnos y una leve tendencia de los "inputs" reales por alumno a aumentar más deprisa que el PIB "per cápita";

- iii) un aumento espectacular en la enseñanza superior, común a prácticamente todos los países, que se ha debido a una progresión de cerca del 100 por 100 de los efectivos de estudiantes, pero ha ido también acompañado de una disminución del 20 por 100, en relación con el crecimiento del PIB "per cápita", de los "inputs" reales por estudiante.

En resumen, el análisis expuesto en el capítulo I indica que en el transcurso de la última década el fuerte aumento de los gastos de enseñanza —ha aumentado en un tercio la parte de éstos en el PIB— se ha debido a dos factores principales: un gran crecimiento del número de matriculaciones —principalmente a nivel de la enseñanza superior— y sin alza de los precios más rápida en este sector que en el resto de la economía.

Las proyecciones hipotéticas de los gastos consagrados al sistema tradicional de enseñanza hasta 1985, que son expuestas en el capítulo III, hacen pensar que:

- i) los factores demográficos, que habían contribuido poca cosa en uno u otro sentido a la evolución de los gastos durante los años sesenta, deberían tener por efecto una reducción de las necesidades futuras de no menos del 0,5 por 100 del PIB;
- ii) el efecto de las variaciones probables de los índices de escolarización y del coste por alumno es difícil de estimar, pero sobre la base de una serie de hipótesis simplificadas y más o menos plausibles, ninguno de estos dos factores parecen hacer otra cosa que compensar la incidencia negativa de la evolución demográfica;
- iii) por consiguiente, incluso si en términos reales la parte de los gastos en el PIB no aumenta mucho más allá del nivel de los primeros años setenta, no se puede excluir que en precios corrientes esta parte aumente quizá en 1,5 puntos, dado que el índice de precios derivado de los gastos de enseñanza continuará casi con toda seguridad progresando más aprisa que el nivel general de los precios.

Además de la enseñanza primaria, media y superior en el sentido tradicional, podrían resultar nuevos aumentos de la parte relativa de los gastos de enseñanza por parte de cierto número de nuevos programas examinados en el capítulo IV. Se trata de la enseñanza preprimaria, de la enseñanza compensatoria (que implica esfuerzos particulares para mejorar las oportunidades de los niños de grupos desfavorecidos) y de la educación recurrente que ofrecería a los adultos mucho mayores posibilidades de alternar los estudios y la vida profesional. Los costos posibles de tales programas son difíciles de evaluar. Ciertas estimaciones aproximadas inclinan a pensar que los gastos acrecentados en estos terrenos podrían aumentar la parte de los gastos de enseñanza en el PIB en alrededor de 0,5 a 1 punto. En ciertos casos, estos gastos podrían sustituir algunos de los gastos asignados a la enseñanza tradicional. Por otro lado, sin embargo, podrían acarrear, en el caso de la formación de adultos, ciertas pérdidas de producción a corto plazo.

LOS PROBLEMAS

Es difícil pasar de este análisis estadístico de las tendencias generales a una evaluación, por provisional que sea, de los resultados de los gastos pasados y de las necesidades de nuevos gastos. Por no existir prácticamente declaraciones oficiales sobre los grandes objetivos de los gastos públicos, es imposible determinar si el crecimiento de los recursos asignados a la enseñanza ha permitido atender a objetivos bien definidos. Es probablemente ilusorio el reclamar una formulación precisa de los objetivos y las intenciones. El sector público no puede seguir un proceso de decisión análogo al que sigue una empresa privada. Muchas opciones en el terreno de la enseñanza sólo pueden ser hechas sobre la base de juicios de valor que difieren de un país a otro y de una época a otra. De todos modos, se puede afirmar que en una situación en que los recursos reales están normalmente sometidos a tensiones sería deseable conocer la posición de los poderes

públicos respecto a los objetivos más importantes de los gastos de enseñanza, incluso si dicha posición hubiera de ser más tarde modificada por razones políticas.

A falta de declaraciones como esas, se ha presentado en el capítulo II una lista sucinta de posibles objetivos y examinado en qué medida pueden ser alcanzados. Pero la discusión no es concluyente. Es muy difícil medir hasta qué punto ha podido la enseñanza contribuir al crecimiento económico o a una mayor igualdad social o económica. Los aparentes progresos han podido parecer lentos en comparación con las grandes esperanzas que se fundaban en la enseñanza no hace mucho tiempo. Pero se puede alegar que casi no es posible no sólo medir, sino hasta apreciar a corto plazo los efectos de una expansión de la enseñanza tanto en el crecimiento como en la movilidad social. Hará falta quizá que pasen bastantes lustros antes de que dichos efectos puedan ser claramente apreciados.

No se puede, por tanto, juzgar sobre las futuras deducciones sobre los recursos basándose en un simple análisis de los costes y provechos. El que un crecimiento de los gastos de enseñanza esté o no esté justificado dependerá, de manera determinante, de los juicios de valor de la sociedad en esta materia. Para la enseñanza primaria y media, la decisión de ofrecer una enseñanza gratuita, abierta a todos y obligatoria es generalmente aceptada, lo mismo que se admite que la realización de este objetivo incumbe directamente al Estado. El crecimiento de los gastos en este terreno es una consecuencia natural de tales decisiones. Según la experiencia reciente, no es evidente que las presiones en favor de un aumento de los gastos a estos niveles de enseñanza vayan a acentuarse. Por el contrario, parece probable que continuará la tendencia de los "inputs" reales por alumno a aumentar aproximadamente al mismo ritmo que la renta "per cápita" y las posibilidades de realizar economías apreciables en este terreno parecen limitadas.

Demandas crecientes parece más bien que deben emanar de otros sectores del sistema de enseñanza y principalmente de los nuevos programas de que trata el capítulo IV. Buen núme-

ro de estos programas están todavía en vías de experimentación y no es posible juzgar sus efectos con certeza. Pero se puede sostener con diversos argumentos que estos programas pueden, individualmente o en conjunto, contribuir notablemente en el futuro a la realización de algunos de los objetivos de la sociedad:

- i) si, en los años próximos, la producción y la productividad continúan en primera línea de las preocupaciones, la enseñanza compensatoria podrá hacer un papel útil permitiendo una utilización más amplia del potencial que representan los grupos desfavorecidos, la enseñanza preescolar, liberando a las madres para el trabajo, y la enseñanza recurrente (cualquiera que sea la falta de producción a corto plazo) haciendo que la enseñanza superior sea más apta para responder a las necesidades de la economía y difundiendo los conocimientos en un sector más amplio de la población;
- ii) si, por otra parte, es de esperar que la sociedad conceda, en cierta medida, menos importancia al objetivo de la aceleración del crecimiento cuantitativo y preste más atención a los aspectos cualitativos como la igualdad y los valores culturales, esos tipos de programas educativos y especialmente una discriminación positiva en favor de los grupos en desventaja podrían aportar una contribución apreciable.

Se puede, pues, considerar socialmente justificada en un buen número de países miembros una tendencia general al incremento de los gastos en estos diferentes sectores, quedando prácticamente constante la parte de los gastos de enseñanza primaria y media en el PIB. La situación está mucho menos clara a nivel de la enseñanza superior. En este campo, sin embargo, es menos evidente que sea inevitable un aumento de los gastos. La proyecciones presentadas en el capítulo III suponen implícitamente un ligero crecimiento, pero las actuales tendencias de los índices de matriculación podrían inducir a dudar de que esta hipótesis se verifique. En cierto número de países de la zona, tras una expansión muy rápida expe-

rimentada hacia el final de los años sesenta y principio de los setenta, no solamente se acrecentaron los efectivos de estudiantes a un ritmo más lento, sino que de hecho han disminuido.

Quizá no sea más que un fenómeno pasajero y puede que la enseñanza superior recobre a más largo plazo una tendencia creciente. Después de todo, hace un siglo la enseñanza primaria para todos no estaba casi considerada como un objetivo prioritario; de aquí a cien años se estimará posiblemente que la sociedad es lo bastante rica para suministrar los recursos financieros necesarios para que todos sus miembros puedan recibir una enseñanza universitaria. Por otro lado, se puede afirmar que los beneficios de la enseñanza superior son en muy gran parte recibidos por los individuos y que hay un tope más allá del cual el contribuyente no tiene que financiar la promoción económica de los jóvenes, especialmente si éstos proceden principalmente de los grupos socioeconómicos ya favorecidos. Considerando el primer punto de vista, los presupuestos de enseñanza seguirán aumentando, si se considera el segundo, los recursos podrían ser consagrados a empleos más productivos según un punto de vista social y la financiación privada tendría que intervenir de nuevo en cierta medida en la enseñanza superior.

Una vuelta parcial al libre juego de las fuerzas de mercado iría contra los objetivos de igualdad, a menos que vaya acompañada del establecimiento de un amplio sistema de préstamos subvencionados. Es verdad que, hasta ahora por lo menos, el aumento en los índices de matriculación en las universidades ha tenido poca influencia en la igualdad de oportunidades. Y sería razonable pretender que se podrá obtener mayores resultados en el terreno social dedicando más directamente a la lucha contra la pobreza los fondos reservados inicialmente a la enseñanza. Por otro lado, es bien cierto que si esta manera de proceder tuviese éxito, no haría sino atenuar la pobreza en un momento dado en el tiempo en vez de atacar una de sus causas. Y, como se ha visto en el capítulo II, si la mayor facilidad de acceso a la enseñanza superior no ha influido hasta ahora en la igualdad más que de una manera

muy lenta, ello se debe, sin duda, a los largos plazos necesarios para romper las barreras sociales y económicas. Tampoco se puede desechar la idea de que las presiones ejercidas para frenar la expansión de la enseñanza superior proceden en parte de las clases sociales que más se han beneficiado de ella —aquellas en las que los índices de matriculación están cercanas a la saturación y cuyas remuneraciones durante toda su vida activa podrían verse amenazadas por un nuevo crecimiento del número de diplomados.

Una de las metas a que apunta el presente informe era la de apoyar mejor la hipótesis de que la evolución futura de los gastos públicos de enseñanza no será, o no debería ser, una simple extrapolación de las tendencias pasadas, sino que dependerá, en gran medida, de las opciones de la sociedad, o mejor dicho, de los gobiernos que actúan en su nombre. Cualquiera que sea el objetivo social: una mayor igualdad o un incremento de la productividad, los programas de enseñanza superior y los demás programas educativos considerados en este informe pueden ser, en cierta medida, considerados como intercambiables. Si se cree poder atacar mejor los problemas de la desigualdad concentrando los esfuerzos en los niños de baja edad que aumentando la capacidad de las universidades, entonces lo que hay que desarrollar es la enseñanza preescolar más que la enseñanza superior. De igual modo, si se cree poder reforzar el potencial productivo apoyando sobre las diversas formas de la enseñanza recurrente, será quizá una reforma de los programas y de las estructuras de las universidades, adecuada a satisfacer la demanda de una proporción mucho más grande de estudiantes adultos, lo que será necesario, más bien que un incremento persistente de los índices de matriculación en la universidad de jóvenes que apenas acaban de dejar el centro de enseñanza media.

Estas diferentes alternativas tienen, por supuesto, incidencias financieras también muy diferentes. Si la elección es entre enseñanza preprimaria y enseñanza superior, es importante saber que, como media, un estudiante de universidad cuesta al presupuesto del Estado cuatro veces más que uno que va a la escuela de párvulos. Además, la enseñanza prees-

colar deja libres a las madres para el trabajo. El desarrollo relativo de la educación recurrente puede que no acarree aumentos directos de los gastos, pero implica costes en forma de lucro cesante por lo menos a corto plazo. Estos no son más que ejemplos. Aún se podría citar más. Lo esencial, de todos modos, no está en saber si estas cifras son estimaciones precisas del coste de las diversas fórmulas posibles, sino en tomar conciencia del hecho de que en el transcurso de la próxima década habrá que hacer frente a estas alternativas. Es poco probable que el incremento rápido de los gastos, al cual pocos obstáculos han debido ser puestos en el pasado, pueda continuar mientras los países de la OCDE están llegando a una situación en la que las demandas concurrentes dirigidas a los recursos —cuyo crecimiento puede que vaya frenando— se hacen cada vez más difíciles de satisfacer.

Naturalmente, un análisis como el que se presenta en este informe sólo puede suministrar indicaciones sobre las obligaciones globales y estimaciones de los costes de los diversos programas. Más allá de este punto, los problemas que surgen son ya de naturaleza diferente. La decisión a tomar en cuanto a los objetivos que la enseñanza debería perseguir y en cuanto a la magnitud de los gastos públicos que conviene consagrar a su realización es una decisión esencialmente política. Y la elección de los mejores instrumentos para alcanzar tales objetivos es, y seguirá siendo, prerrogativa del especialista de educación.

APENDICE ESTADISTICO

I. PROBLEMAS Y METODOLOGIA ESTADISTICOS

LAGUNAS E IMPERFECCIONES DE LOS DATOS

Como se ha visto en el cuerpo del documento, la mayoría de los datos disponibles sobre la enseñanza se refieren a los gastos públicos asignados directamente a la enseñanza. Sin embargo, si bien estas estadísticas dan una idea general de la evolución de la situación en los países miembros, se revelan insuficientes cuando se trata de hacer un análisis aplicable al sistema de enseñanza en su conjunto, por las razones siguientes: *i)* en ciertos países, los gastos privados de enseñanza tienen importancia, *ii)* las estadísticas no siempre engloban todos los gastos públicos de enseñanza, y *iii)* los datos no son siempre coherentes o comparables de un país a otro.

i) Carácter no exhaustivo de los datos relativos a los gastos

Los datos sobre los gastos de la enseñanza pública pueden subestimar gravemente el coste total de la educación desde el punto de vista de los recursos utilizados. Primeramente, los gastos privados consagrados directamente a la educación son importantes en ciertos países, tales como los Estados Unidos, y más particularmente el Japón, donde la enseñanza superior privada ocupa un puesto muy importante, o también en España, donde las instituciones religiosas desempeñan un papel importante en la enseñanza primaria y media. Además, en muchos países existe un gran número de escuelas e institutos técnicos privados que ocupan un lugar importante en la enseñanza pos-escolar. En segundo lugar, la colectividad soporta considerables costes indirectos de educación: lucros cesantes, gastos de subsistencia de los alumnos, formación de taller. Estos gastos no están generalmente incluidos en los presupuestos oficiales ni en ninguna otra estadística sobre los costes de la educación. Hay diversidad de opiniones sobre la cuestión de si se

debe o no incluir estas estimaciones en el coste de la educación pero, por falta de datos precisos, las apreciaciones de los responsables de la acción gubernamental correría el riesgo de alejarse considerablemente de la realidad.

ii) *Ambito de aplicación de los datos relativos a los gastos públicos*

Los errores en los gastos públicos de enseñanza se deben, con frecuencia, a que ciertos tipos de servicio, como la formación industrial y la enseñanza preescolar son impartidos por los Ministerios de Trabajo o de los Asuntos sociales. Ocurre también que los gastos públicos concernientes a los costes de subsistencia de los alumnos no figuran en el presupuesto de educación y, sin embargo, están incluidos en otras partidas de las cuentas públicas. Por otro lado, los presupuestos de educación incluyen frecuentemente partidas de gastos importantes, comidas escolares, por ejemplo, que por ciertas razones sería preferible colocar entre las transferencias sociales mejor que clasificar como gastos de educación. Cuando ello era posible, tales partidas no han sido tomadas en consideración.

iii) *Incoherencias estadísticas y comparabilidad entre países*

No siempre eran coherentes las diversas fuentes estadísticas utilizadas. En general, se ha utilizado las fuentes nacionales para los quince países que son objeto de un estudio detallado en este informe y las fuentes de la OCDE para los demás países. Tal manera de proceder plantea problemas de comparabilidad de un país a otro. En cambio, hay razones mejores para considerar que en el interior del grupo reducido el efectivo de los estudiantes corresponde a los gastos aludidos. En este sentido, se ha combinado, para mayor exactitud, los niveles de enseñanza primaria y media en vez de tratarlos por separado. Para ciertos países sólo se disponía del total corres-

pondiente a los dos niveles de enseñanza, mientras que en el caso de Finlandia, Alemania y Suecia las modificaciones aportadas a la definición de cada nivel hacían imposible la presentación de series cronológicas coherentes que permitieran un desglose entre la enseñanza primaria y la enseñanza media.

FUENTES DE LOS DATOS Y CALCULOS EFECTUADOS PARA LA ELABORACION DE LAS TABLAS QUE ACOMPAÑAN AL CUERPO DEL DOCUMENTO

Tabla 1. IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS EFECTIVOS DE ALUMNOS Y DE ENSEÑANTES

La definición de los efectivos engloba los alumnos a tiempo pleno y a tiempo parcial, pero excluye los niños de las escuelas preprimarias. Para los quince países estudiados en detalle, los datos proceden de las tablas de este apéndice. Para los demás países, los datos vienen del *Anuario estadístico de la enseñanza* de la OCDE. Todas las cifras relativas a los enseñantes han sido extraídas del *Anuario estadístico de la enseñanza*.

Tabla 2. GASTOS PUBLICOS DE ENSEÑANZA

Para los quince países estudiados en detalle, los datos de base han sido extraídos de las tablas que figuran en el presente apéndice. Para los demás países, se ha empleado el *Anuario estadístico de la enseñanza*, volumen I, tabla 32. Los datos se refieren, a la vez, a los gastos corrientes y a los gastos de capital, pero la delimitación del sistema de enseñanza de los diferentes países no está precisada (ver página 47 del *Anuario estadístico de la enseñanza*), de modo que la comparabilidad es reducida. Se entiende por elasticidad de los gastos de enseñanza la relación entre el porcentaje de variación de los gastos de enseñanza durante el período con-

siderado y el porcentaje de variación del PIB (total o "per cápita).

Tabla 3. PARTE DEL SECTOR PUBLICO EN LOS GASTOS CORRIENTES TOTALES DE ENSEÑANZA

Los datos proceden de las cifras comunicadas a la OCDE por los países; estas cifras son sacadas de sus cuentas nacionales elaboradas siguiendo el sistema de contabilidad nacional actual. Los gastos de enseñanza privada están englobados en la partida *g* del consumo privado que figura en la tabla 1 de las *Cuentas nacionales de los países de la OCDE*. Para el Japón y los Estados Unidos, las cifras consideradas proceden de las tablas insertas al final de este apéndice.

Tablas 4 a 6. GASTOS PUBLICOS CORRIENTES, PRINCIPIOS DE LOS AÑOS 1970. Todos los niveles de enseñanza, enseñanza primaria y media, enseñanza superior.

Estas tres tablas desglosan los gastos de enseñanza en tres factores explicativos cuya definición es expuesta en la página 16 del cuerpo del documento para los quince países estudiados. Las cifras de gastos no cubren más que los gastos corrientes y no incluyen el sector privado, aunque éste pueda recibir importantes subvenciones de parte del Estado (1). En el caso de los países donde el sector privado representa un papel considerable, el total de los gastos públicos y privados va indicado entre paréntesis, de modo que quede patente la importancia relativa del sector público. Puede ocurrir que la suma de las cifras relativas a los diferentes niveles no sea igual al total a causa de que los gastos administrativos no desglosados no han sido tenidos en cuenta a los niveles considerados.

(1) Excepto para Finlandia y Francia.

Los "ratios" de escolarización son "brutos", es decir, que el efectivo total de los alumnos de un nivel dado es dividido por el efectivo de un grupo de edad representativo. Estos grupos de edad se basan en la duración media de los estudios. Algunas veces se ha topado con dificultades para los últimos años de la enseñanza media; en efecto, la duración de la escolarización varía entonces según las secciones y, en ciertos países, los efectivos disminuyen muy rápidamente al final de la escolaridad obligatoria. En otros países, las repeticiones de curso prolongan los estudios hasta más allá de la edad normal. Así, pues, se ha escogido los grupos de edad representativos de la enseñanza primaria y de la enseñanza media, sobre la base de observaciones prácticas. Están precisados en las tablas por países, que más abajo se encontrará. En cuanto concierne a la enseñanza superior, se ha considerado para todos los países un período normalizado de cuatro años después del final de la enseñanza media. Esta fórmula puede dar origen a errores de bulto, ya que la duración de los estudios cambia mucho de un país a otro.

Tablas 7 y 8. EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO. De 1963 a principios de los años 1970; enseñanza primaria y media y enseñanza superior.

Estas tablas indican los cambios que han afectado a los niveles indicados en las tablas precedentes en relación con el período de referencia. El aumento de los precios relativos es definido en la sección siguiente de este apéndice, que precisa los datos de base considerados. La contribución a la variación total ha sido calculada por medio de la siguiente fórmula:

$$\begin{aligned} \text{Si } X_1 &= (a_1) (b_1) (c_1) \\ \text{y } X_2 &= (a_2) (b_2) (c_2) \end{aligned}$$

la contribución de a a la variación $X_2 - X_1$ es entonces igual a:

$$(a_2 - a_1) \frac{(b_1 + b_2)}{2} \frac{(c_1 + c_2)}{2}$$

Los incrementos de los gastos públicos de enseñanza indicados en estas dos tablas están calculados sobre la base de los gastos de enseñanza expresados en porcentaje del PIB. Puede ser interesante también enfocar el crecimiento de los gastos de enseñanza sin referirse al PIB, y se puede encontrar esta clase de cifras en las dos tablas al final de la presente sección. En este caso, las diferencias de definición no apuntan más que a los gastos por estudiante que ya no están divididos por el PIB "per cápita". Además, una columna suplementaria da el índice implícito de los precios del PIB.

Tabla 9. INDICE DE CRECIMIENTO DE LOS EFECTIVOS DE ALUMNOS A TIEMPO PLENO

Los efectivos han sido sacados de cifras de la OCDE y no corresponden directamente a los datos concernientes al grupo de los quince países que son objeto de estudio en detalle.

Tabla 10. GASTOS PUBLICOS DE EQUIPO, 1963 Y PRINCIPIOS DE LOS AÑOS 1970.

Los datos concernientes a Finlandia engloban las inversiones del sector público, así como los gastos de equipo del sector privado tomados a su cargo por las autoridades públicas.

Tablas 13, 14 y 15. GASTOS PUBLICOS DE ENSEÑANZA EN 1985

En las tablas 13 y 14 las cifras indican las variaciones absolutas de los gastos expresadas en porcentajes del PIB a partir de los niveles dados en las tablas 5 y 6 del cuerpo del documento. En la tabla 15 se ha obtenido la incidencia de los aumentos de los precios relativos multiplicando el nivel a principios de los años setenta por el crecimiento del índice implícito proyectado de los precios relativos del gasto público.

Las variaciones indicadas para cada una de las hipótesis sólo son expresadas en términos reales. Por esta razón, para obtener la incidencia total, cada uno de los aumentos reales ha de ser realizado en función del alza del índice implícito de los gastos públicos.

ENSEÑANZA PREPRIMARIA

La tabla aneja 1 da algunas cifras relativas a la enseñanza preprimaria. Los índices de escolarización han sido extraídos de fuentes nacionales y del *Anuario estadístico de la enseñanza* de la OCDE. Los índices de escolarización han sido calculados con datos demográficos relativos a la clase de edad que cubre dos años antes de la entrada a la escuela primaria. Para estimar el aumento de los gastos de aquí a 1985, se ha tomado apoyo en el aumento de los efectivos de alumnos a partir de los índices de escolarización actuales multiplicados por el coste por alumno en la enseñanza primaria cuando era conocido (en caso contrario, por ese mismo coste en las enseñanzas primaria y media). Los resultados suponen que todo el aumento de los gastos es asumido por el sector público y que la importancia del sector privado permanece estable.

II. INDICES IMPLICITOS DE PRECIOS PARA LOS GASTOS DE ENSEÑANZA

Los índices implícitos de precios utilizados en este informe provienen de cierto número de fuentes y son de tipos principales:

- i) índices implícitos de los precios del consumo público calculados a partir de las estadísticas de las cuentas nacionales de la OCDE para Australia, Austria, Canadá, Finlandia, Francia, Italia, Japón, Suiza y Estados Unidos;
- ii) índices implícitos de los precios de enseñanza calculados ya a partir de las cuentas nacionales, ya a partir de informaciones suplementarias recibidas de las administraciones nacionales de Bélgica, Alemania, Países Bajos, Noruega, Suecia y Gran Bretaña.

Como ya se ha hecho notar en el cuerpo del documento, se esperaba *a priori* que el índice implícito de los precios del sector de la enseñanza fuera más alto que el del consumo público por las dos importantes razones siguientes:

- i) la parte de los gastos de personal es mucho más grande en la enseñanza que en las demás actividades del sector público;
- ii) los sueldos de los enseñantes han aumentado quizás más rápidamente que las remuneraciones de los demás sectores de la función pública.

Sin embargo, en lo que respecta a los seis países en que ha sido posible proceder a una comparación, el índice implícito de los precios de la enseñanza resultaba ser inferior al del consumo público en dos casos, superior en uno, y seguía un ritmo progresivo más o menos análogo en los otros tres casos.

Si bien no hay duda respecto a que la importancia relativa de la parte de los gastos de personal tiende a ser más elevada en la enseñanza que en el conjunto del sector público (1), sin embargo, el índice del aumento de los sueldos de los enseñantes varía mucho de un país a otro cuando se compara con los sueldos de otros funcionarios. En algunos países como Canadá, en donde se advierte una importante expansión de los efectivos de enseñantes y de personal a todos los niveles, la rigidez de la oferta de enseñantes ha tenido por efecto probablemente el suscitar un aumento rápido de los sueldos (han subido en un 9,5 por 100 anual en el transcurso del período considerado, mientras que el índice implícito de los precios del consumo público aumentaba en un 5,9 por 100 anual). Puede que los Estados Unidos hayan conocido una situación análoga, pero en numerosos países europeos las cosas parecen ir por otros caminos. El reclutamiento de los enseñantes en estos países depende más, con frecuencia, de los ministerios competentes que ofrecen a eventuales maestros una formación gratuita (y, a veces, garantizan enteramente en subsistencia) en escuelas normales o en institutos pedagógicos, pidiéndoles, llegado el caso, se comprometan a enseñar durante un cierto número de años. En otros países, los sindicatos de enseñantes se han encontrado frecuentemente en posición de inferioridad en las negociaciones a causa de la centralización del sistema de enseñanza. Estos factores, junto con el hecho de que las cualificaciones de los enseñantes muchas veces no presentan interés notable fuera del terreno pedagógico, parecen haber frenado el aumento de los sueldos de los enseñantes en comparación con otros sectores de la función pública.

Es difícil prever como han de evolucionar en el futuro los índices implícitos de los precios de la enseñanza. Las diferencias advertidas en el pasado entre los índices de los precios de la enseñanza y del consumo público pueden reflejar fenómenos pasajeros que, a plazo más largo, tendrán tendencia a invertirse bajo el efecto de las fuerzas del mercado. De

(1) Alrededor del 80 por 100 contra 60 por 100 en el resto de administraciones.

todos modos, el crecimiento rápido de los efectivos de diplomados y la disminución de la expansión del sistema de enseñanza pueden conducir, al menos durante la próxima década, a una oferta abundante de enseñantes en potencia que podría pesar sobre la progresión de los sueldos faltando una organización sindical poderosa en las negociaciones salariales. Se ignora, sin embargo, hasta cuándo podrán estos factores continuar frenando el aumento del nivel salarial en este sector sin provocar una reacción por parte de la oferta, sea desde el punto de vista cualitativo sea del cuantitativo.

Para obtener los índices de los precios relativos, se ha dividido el índice de los precios del consumo público o de la enseñanza por el índice implícito de los precios del PIB. Los valores de los índices implícitos de los precios de la enseñanza y del consumo público están indicados en la tabla siguiente. Las fuentes utilizadas son éstas:

- Australia, Austria, Canadá, Finlandia, Francia, Italia, Japón, Suiza, Estados Unidos: índice implícito de los precios del consumo público, OCDE, *Cuentas nacionales de los países de la OCDE, 1961-1972, 1962-1973*.
- Bélgica: índice implícito de los precios del consumo público: *Cuentas nacionales de los países de la OCDE, 1961-1972*. Índice implícito de los precios de la enseñanza: índice implícito de los precios del consumo público de enseñanza comunicado por las autoridades belgas. Estas últimas han suministrado también un índice implícito para las inversiones en el sector de la enseñanza, que ha sido utilizado en la tabla 10.
- Alemania: índice implícito de los precios del consumo público e índice implícito de los precios de la enseñanza: documentos internos comunicados por el *Bundesministerium für Wirtschaft*, "Relative Preise", 10-6-1974. El índice implícito de los precios de la enseñanza es una media ponderada (67 por 100 para sueldos y salarios y 33 por 100 para los demás bienes y servicios). La ponderación está fundada en los trabajos de Mary Garin-Painter, o. c. El índice

implícito de los precios del consumo público está sacado del mismo documento.

- Países Bajos: índice implícito de los precios del consumo público: cuentas nacionales de los Países Bajos. Índice implícito de los precios de enseñanza: índice calculado a partir de la documentación estadística comunicada por la Oficina central de Estadística de los Países Bajos.
- Noruega: índice implícito de los precios del consumo público: cuentas nacionales de Noruega. Índice implícito de los precios de la enseñanza: índice calculado a partir de la documentación estadística comunicada por el BCS de Noruega. El índice es una media ponderada de cierto número de elementos de gastos corrientes desglosados en función de los gastos de las colectividades locales y de la administración central.
- Suecia: índice implícito de los precios del consumo público: *Cuentas nacionales de Suecia - 1963-1973*. Índice implícito de los precios de enseñanza: índice implícito de los precios del consumo público de enseñanza procedentes de la misma fuente.
- Gran Bretaña: índice implícito de los precios del consumo público: *United Kingdom National Income and Expenditure - 1963-1973*. Índice implícito de los precios de la enseñanza calculado a partir de informaciones oficiales comunicadas por el Department of Education and Science, "Price Indices, Real Expenditures and Related Matters". El índice es una media ponderada del índice "Mark I" que sigue al antiguo índice "statistical branch" y al índice "Tress-Brown".

III. DATOS DE BASE Y FUENTES

En las tablas siguientes se encontrarán los datos de base relativos a los quince países que han sido objeto de un estudio detallado. En la mayoría de los casos, estos datos proceden de fuentes nacionales. En conjunto, para los efectivos de estudiantes, la definición engloba los estudiantes a tiempo pleno y los estudiantes a tiempo parcial, siendo estos últimos evaluados en equivalentes de estudiantes a tiempo pleno, excepto en el caso de Noruega.

El sector privado no ocupa un lugar importante en los niveles primario y medio más que en Francia, Finlandia, Japón y Estados Unidos. En Holanda, el sector privado, totalmente subvencionado, ha sido contabilizado con el sector público. En Finlandia y Francia, donde el sector privado recibe importantes subvenciones, se han presentado algunos problemas con los datos. Se ha incluido las subvenciones en los gastos del sector público. En los casos de Canadá, Japón y los Estados Unidos, los gastos privados son indicados a título de información.

¹ Las correcciones aportadas para las evaluaciones de los efectivos a tiempo pleno y a tiempo parcial han sido comunicadas oficial u oficiosamente en los casos de Canadá, Alemania, Estados Unidos, Holanda y Gran Bretaña. Para los demás países se ha procedido a una corrección consistente en dividir por dos los efectivos de estudiantes a tiempo parcial.

Tabla aneja 1
ENSEÑANZA PREPRIMARIA

	Efectivos escolarizados a principios de los años 70 (miles) ¹	Índices de escolarización a principios de los años 70 ²	Gastos suplementarios en porcentaje del GDP en 1985 (a precios constantes)	
			Índices de escolarización:	
			0,75	0,90
Alemania (1973)	1.567	0,822	—	—
Australia (1970)	194	0,396	0,28	0,38
Austria (1971)	127	0,533	0,05	0,12
Bélgica (1972)	445	1,556	—	—
Canadá (1970/71)	400	0,551	0,10	0,19
Estados Unidos (1972/73) ...	4.231	0,624	0,10	0,18
Finlandia (1971)	41	0,269	0,23	0,32
Francia (1973)	2.392	1,340	—	—
Italia (1972)	1.466	0,832	—	0,01
Japón (1971)	1.716	0,525	0,08	0,13
Noruega (1971)	15	0,115	0,50	0,62
Países Bajos (1970)	492	1,027	—	—
Reino Unido (1971/72) ...	351	0,192	0,16	0,21
Suecia (1971)	131	0,530	0,08	0,18
Suiza (1968)	140	0,687	0,01	0,07
Dispersión ³	—	0,388	0,15	0,17
Media ⁴	—	0,548	0,14 ⁵	0,20 ⁵

¹ Sector privado incluido.

² En porcentaje del grupo de edad que incluye los dos años anteriores a la entrada a la escuela primaria obligatoria.

³ Medida por desviación típica.

⁴ Media geométrica.

⁵ Media aritmética.

Fuentes: OCDE, «Anuario estadístico de la enseñanza», 1974, y fuentes citadas en las tablas por países.

Tabla aneja 2
**FACTORES EXPLICATIVOS DEL CRECIMIENTO DE LOS GASTOS PUBLICOS
 DE ENSEÑANZA - 1963 A PRINCIPIOS DE LOS AÑOS 70¹. ENSEÑANZA PRIMARIA Y MEDIA**
Porcentaje medio anual de variación

	Indices de crecimiento de los gastos públicos corrientes de enseñanza		Indices de crecimiento de los factores explicativos						
	Nominal	Real	Indice implícito de los precios del gasto público			Escolarización		Indice de crecimiento de los costes reales por alumno	
			Total	Indice implícito de los precios del PIB	IPRDP ²	Total	Grupo de edad correspondiente		Indice de escolarización
Alemania	14,4	7,2	6,8	3,9	2,8	3,2	2,4	0,9	3,8
Australia	15,0	8,0	6,6	4,0	2,5	3,1	1,8	1,3	4,7
Austria ³	16,7	8,7	7,3	4,1	3,1	2,9	1,4	1,4	5,7
Bélgica	12,1	5,7	6,0	4,5	1,5	1,8	0,9	0,9	3,9
Canadá	17,0 (17,0)	(10,1) (10,1)	6,3	3,8	2,4	3,3	2,3	1,0 (1,0)	6,5 (6,5)
Estados Unidos ...	11,3 (10,9)	5,6 (5,2)	5,4	3,8	1,6	1,4 (1,0)	0,7	0,7 (0,2)	4,1 (4,2)
Finlandia	13,1	4,2	8,6	6,8	1,7	0,5	-1,4	1,9	3,6

Francia	13,3	5,8	6,0	4,8	1,2	1,2	0,1	1,1	5,6
Italia ³	10,1	3,2	6,7	4,5	2,1	1,8	0,7	1,1	1,4
Japón	14,3 (14,3)	5,3 (5,3)	8,5	4,8	3,6	-1,9 (-1,5)	-2,3	0,4 (0,7)	7,4 (7,0)
Noruega	12,6	6,5	5,7	5,2	0,5	1,2	-0,1	1,3	5,3
Países Bajos	15,0	3,9	10,7	5,5	4,9	1,6	0,1	1,5	2,3
Reino Unido	10,4	5,3	4,8	3,8	1,0	2,1	0,8	1,3	3,1
Suecia	13,2	5,6	7,2	4,8	2,2	0,8	-1,2	2,0	4,7
Suiza	11,9	5,1	6,5	5,4	1,0	2,4	1,2	1,2	2,7
Media ⁴	13,4	6,1	6,9	4,6	2,1	1,7	0,5	1,2	4,3

¹ Para el año preciso tenido en cuenta para cada país, ver tabla 4

² IPRDP = Índice implícito de los precios relativos del gasto público.

³ Gasto total (gasto en capital y gastos corrientes incluidos).

⁴ Media aritmética.

Nota: Las cifras entre paréntesis engloban los gastos públicos y privados. Son cifras redondas, el producto de los factores puede no corresponder a los resultados indicados.

Tabla aneja 3

FACTORES EXPLICATIVOS DEL CRECIMIENTO DE LOS GASTOS PUBLICOS DE ENSEÑANZA -
1963 A PRINCIPIOS DE LOS AÑOS 70¹. ENSEÑANZA SUPERIOR

Porcentaje anual medio de variación

	Indices de crecimiento de los gastos públicos corrientes de enseñanza		Indices de crecimiento de los factores explicativos						
	Nominal	Real	Indice implícito de los precios del gasto público		Escolarización		Indices de crecimiento de los costes reales por alumno		
			Total	Indice implícito de los precios del PIB	IPRDP ²	Total		Grupo de edad correspondiente	Indice de escolarización
Alemania	11,7	4,6	6,8	3,9	2,8	5,8	0,5	5,3	-1,1
Australia	17,1	9,9	6,6	4,0	2,5	13,4	3,3	9,8	-3,1
Austria ³	19,0	10,9	7,3	4,1	3,1	4,7	1,7	3,0	5,9
Bélgica	19,8	12,2	6,0	4,5	1,5	10,4	2,6	7,6	1,7
Canadá	29,7 (35,4)	22,0 (27,0)	6,3	3,8	2,4	12,3 (11,9)	5,3	6,6 (6,2)	8,7 (13,9)
Estados Unidos ...	15,3 (13,4)	9,4 (7,5)	5,4	3,8	1,6	9,8 (7,7)	3,5	6,0 (4,1)	-3,6 (-0,2)
Finlandia	20,2	10,7	8,6	6,8	1,7	8,3	5,1	3,1	2,2

Francia	16,3	9,7	6,0	4,8	1,2	11,5	3,3	7,9	-1,6
Italia ³	19,0	11,6	6,7	4,5	2,1	11,2	1,2	9,9	0,3
Japón	13,1 (15,6)	4,3 (6,5)	8,5	4,8	3,6	5,6 (8,6)	0,6	5,0 (8,0)	-1,3 (-1,9)
Noruega	17,2	10,9	5,7	5,2	0,5	10,8	1,0	9,7	0,1
Países Bajos	20,7	9,1	10,7	5,5	4,9	7,6	4,3	3,2	1,4
Reino Unido	16,3	11,0	4,8	3,8	1,0	8,1	0,8	7,3	2,6
Suecia	17,3	9,4	7,2	4,8	2,2	9,0	1,9	6,9	0,4
Suiza	18,2	11,0	6,5	5,4	1,0	6,2	0,2	6,1	4,5
Media ⁴	18,0	10,4	6,9	4,6	2,1	9,0	2,4	6,5	1,1

¹ Para el año preciso tenido en cuenta para cada país, véase la tabla 4.

² IPRDP = Índice implícito de los precios relativos del gasto público.

³ Gasto total (incluidos gastos en capital y gastos corrientes).

⁴ Media aritmética.

Nota: Las cifras entre paréntesis engloban los gastos públicos y privados. Son cifras redondas y el producto de los factores puede no corresponder a los resultados indicados.

Tabla aneja 4
**INDICE IMPLICITO DE LOS PRECIOS DEL GASTO
 DE ENSEÑANZA Y DEL CONSUMO PUBLICO**

Indices 1963 = 100

		1970	1971	1972	1973
Alemania	IPCP	157,9	174,6	190,1	
	IPE	157,7	176,0	187,1	
Australia ¹	IPCP	148,5	165,4	179,9	
Austria	IPCP	161,6	174,5	189,2	
Bélgica	IPCP			163,4	
	IPE	138,2	150,3	168,7	
Canadá ¹	IPCP	151,4	161,3	173,2	
Estados Unidos ¹	IPCP	141,2	150,2	159,7	
Finlandia	IPCP	165,7	181,2	198,1	228,3
Francia	IPCP	146,1	156,6	166,4	179,3
Italia	IPCP	142,7	164,4	178,5	
Japón ¹	IPCP	175,2	191,6	212,6	
Noruega	IPCP	151,3		175,2	
	IPE	147,4	165,4	177,1	
Países Bajos	IPCP	194,1			
	IPE	205,7	216,6	241,9	
Reino Unido ¹	IPCP	156,1	177,4	186,1	
	IPE	144,4	160,4	177,6	
Suecia	IPCP	173,1	194,1	208,9	
		156,8	171,9	182,3	
Suiza	IPCP	148,4	161,6	176,1	

¹ Dato relativo al ejercicio financiero (Base: EF 1963 = 100).

Nota: IPCP = Índice implícito de los precios del consumo público.
 IPE = Índice implícito de los precios de la enseñanza.

GASTOS PUBLICOS DE ENSEÑANZA

ALEMANIA

GASTOS (millones de DM)	1963	1971
Primaria y media	7.940	22.348
— Gastos corrientes	5.600	16.427
— Gastos en capital	2.340	5.921
Superior	3.601	9.326
— Gastos corrientes	2.645	6.423
— Gastos en capital	956	2.903
Total ¹	11.774	34.111
 ESTUDIANTES (miles)		
Primaria y media ²	7.827	10.105
Superior	353	554
Total	8.179	10.659

¹ Comprendidos ciertos gastos no desglosados por niveles.

² Los estudiantes de formación profesional a tiempo parcial son contados en forma de equivalentes de estudiantes a tiempo pleno: a tal efecto, su efectivo total es dividido por tres.

³ El número de los estudiantes para 1971 es una media ponderada de los efectivos de los años escolares 1970-71 y 1971-72.

Nota: Grupo de edad representativo para las enseñanzas primaria y media: 6-17 años.

Fuentes: W. Albert und Ch. Oehler, «Die Kulturausgaben der Länder des Bundes und der Gemeinden 1950-1967», Weinheim, 1972; Statistisches Bundesamt, «Finanzen und Steuern», Reihe 5 «Ausgaben der öffentlichen Haushalte für Bildung, Wissenschaft und Kultur», 1971; y «Statistisches Jahrbuch»; Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft, y Statistisches Bundesamt, «Bildung im Zahlenspiegel», 1974; Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, «Grunddaten» y «Strukturdaten», 1974.

AUSTRALIA

GASTOS (millones de dólares australianos)	1963/64 ¹	1971/72 ¹
Primaria y media	385	1.150
— Gastos corrientes	311	954
— Gastos en capital	74	196
Superior	131	446
— Gastos corrientes	97	344
— Gastos en capital	34	102
Total ²	554	1.674
 ESTUDIANTES ³ (miles)		
Primaria y media ⁴	1.733	2.215
Superior	73	199
Total	1.806	2.414

¹ Primero de julio a 30 de junio.

² Incluidos ciertos gastos no desglosados por niveles (38 y 70 millones de dólares en 1963-64 y 1971-72, respectivamente, y algunas subvenciones.

³ El número de estudiantes es una media de los efectivos de los años escolares de 1963 y 1964 para 1963-64 y de 1971 y 1972 para 1971-72.

⁴ Los estudiantes de las escuelas técnicas han sido incluidos en los estudiantes a tiempo pleno tras haber dividido su número por dos.

Nota: Grupo de edad representativo para la enseñanza primaria y media: 5-17 años.

Fuente: Oferta de las autoridades australianas al Secretariado.

A U S T R I A

GASTOS (millones de chelines)	1963	1972
Primaria y media	—	19.239
— Gastos corrientes	4.350	14.959
— Gastos en capital	—	4.280
Superior	—	3.471
— Gastos corrientes	617	2.634
— Gastos en capital	—	837
Total ¹	6.443	23.643

ESTUDIANTES ² (miles)

Primaria y media	1.080	1.394
Superior	49	74
Total	1.129	1.468

¹ Incluidos ciertos gastos no desglosados por niveles. (Para el año 1963, los gastos totales en capital se elevan a 1.178 millones de chelines.)

² El número de estudiantes es una media ponderada de los efectivos de los años escolares 1962-63 y 1963-64 para 1963 y de 1971-72 y 1972-73 para 1972.

Nota: Grupo de edad representativo para la enseñanza primaria y media: 6-18 años.

Fuentes: Österreichisches Statistisches Zentralamt, «Statistisches Handbuch für die Republik Österreich; Bundesministerium für Unterricht und Kunst, «Österreichische Schulstatistik», y «Österreichische Hochschulstatistik», Cuestionario de la UNESCO, entrega de las autoridades austríacas al Secretariado.

BELGICA

GASTOS (millones de francos)	1963	1972
Primaria y media	25.972	69.518
— Gastos corrientes	23.352	65.133
— Gastos en capital	2.620	4.385
Superior	2.697	13.564
— Gastos corrientes	2.888	10.912
— Gastos en capital	409	2.652
Total	28.669	83.082
A título de información:		
Preprimaria	3.223	8.420
ESTUDIANTES ¹ (miles)		
Primaria y media	1.546	1.808
Superior	53	127
Total	1.599	1.936

¹ El número de estudiantes es una media ponderada de los efectivos de los años escolares de 1962-63 y 1963-64 para 1963 y de 1971-72 y 1972-73 para 1972.

Nota: Grupo de edad representativo para la enseñanza primaria y media: 6-17 años.

Fuente: Entrega de las autoridades belgas al Secretariado.

CANADA

GASTOS (millones de dólares canadienses)	1963/64 ¹	1970/71 ¹
Primaria y media	1.873	5.209
— Gastos corrientes	1.515	4.547
— Gastos en capital	358	662
Superior	373	1.757
— Gastos corrientes	210	1.299
— Gastos en capital	162	458
Total	2.246	6.965
A título de información:		
Gastos privados	295	711
ESTUDIANTES (miles)		
Primaria y media	4.572	5.749
Superior	239	523
Total	4.811	6.286

¹ Del primero de julio al 30 de junio.

Nota: Grupo de edad representativo para la enseñanza primaria y media: 6-19 años.

Fuentes: Statistique Canada, «Enseignement au Canada», 1973; cuestionario de la UNESCO.

ESTADOS UNIDOS

GASTOS (miles de millones de dólares)	1963/64 ¹	1972/73 ¹
Primaria y media	21,4	51,9
— Gastos corrientes	17,6	46,2
— Gastos en capital	3,8	5,7
Superior	6,4	20,7
— Gastos corrientes	4,9	17,7
— Gastos en capital	1,5	3,0
Total	27,8	72,6

A título de información:

Gastos privados	7,8	16,3
------------------------	-----	------

ESTUDIANTES (miles)

Primaria y media	40.187	45.744
Superior	2.351	5.454
Total	42.538 ²	51.198 ³

¹ Primero de julio a 30 de junio.

² Más 7,6 millones de estudiantes en centros privados.

³ Más 6,7 millones de estudiantes en centros privados.

Notas: Grupo de edad representativo para la enseñanza primaria y media: 5-17 años. A partir de la edad de cinco años, los niños que acuden a establecimientos preprimarios dependientes de establecimientos primarios son contados en la enseñanza primaria y media.

Fuente: Department of Health, Education and Welfare, «Digest of Educational Statistics; Projections of Educational Statistics to 1982-83», Washington, 1974.

FINLANDIA

GASTOS ¹ (millones de markkas)	1963	1973
Primaria y media ²	1.172	3.528
— Gastos corrientes	916	3.144
— Gastos en capital	256	384
Superior	93	517
— Gastos corrientes	66	417
— Gastos en capital	27	99
Total	1.265	4.045

ESTUDIANTES (miles)

Primaria y media ³	282	1.034
Superior	30	66
Total	1.012	1.100

¹ Incluidas las subvenciones al sector privado.

² Incluidos los gastos de la educación de adultos.

³ Incluye estudiantes que siguen cursos de educación para adultos. Su número ha sido ajustado de manera que puedan ser asimilados a los estudiantes a tiempo pleno, suponiendo que el coste de un estudiante adulto a tiempo pleno es el mismo que el de los demás estudiantes de la primaria y media; los gastos totales de enseñanza para adultos han sido, pues, divididos por ese coste de educación a tiempo pleno.

Nota: Grupo de edad representativo para la enseñanza primaria y media: 7-19 años.

Fuentes: Cuestionario de la UNESCO; Nordic Council and Nordic Statistical Secretariat, «Nordisk Statistisk Årsbok», Stockholm; entregas de las autoridades finesas al Secretariado.

FRANCIA

	1963	1973
GASTOS (millones de francos)		
Primaria y media	6.935	24.423
— Gastos corrientes ¹	6.291	21.880
— Gastos en capital	644	2.543
Superior	1.997	6.871
— Gastos corrientes	1.297	5.862
— Gastos en capital	700	1.009
Total ²	10.143	34.532
A título de información:		
Preprimaria		1.550
ESTUDIANTES (miles)		
Primaria y media	8.626	9.711
Superior	309	917
Total	8.935	10.628

¹ Incluidas las subvenciones al sector privado.

² Incluidos ciertos gastos no desglosados por niveles.

³ El número de estudiantes es una media ponderada de los efectivos de los años escolares 1962-63 y 1963-64 para 1963 y 1972-73 y 1973-74 para 1973.

Notas: Grupo de edad representativo para la enseñanza primaria y media: 6-17 años. En cuanto a los gastos, los datos se refieren al «presupuesto votado» más bien que al «presupuesto ejecutado», y consiguientemente pueden ser ligeramente diferentes de los gastos reales. Del mismo modo, los gastos en capital, más que gastos, son los créditos de pago»; los datos sólo se refieren al presupuesto del Ministerio de Educación. Las cifras que incluyen los gastos de los demás Ministerios proceden, en cuanto a 1970 se refiere, de un estudio especial de la Dirección de la OCDE para los Asuntos Sociales, la Mano de obra y la Educación (1976). Suponiendo que la relación entre estos gastos y los gastos del Ministerio de Educación en 1970 ha permanecido constante en 1973, las cifras de los gastos corrientes de la tabla han sido multiplicados, respectivamente, por los factores 1,41 y 1,15 para la enseñanza primaria y media y para la enseñanza superior para obtener las cifras utilizadas en las tablas 4, 5 y 6.

Fuentes: «Projet de loi de Finances 1974»; «Budget de Programmes», 1973; y «Education», Rapport des Commissions du 6^e Plan 1971-75.

ITALIA

	1963	1972
GASTOS (miles de millones de liras)		
Primaria y media	894	2.131
— Gastos corrientes	—	—
— Gastos en capital	—	—
Superior	71	338
— Gastos corrientes	—	—
— Gastos en capital	—	—
Total ¹	965	2.793

ESTUDIANTES (miles)

Primaria y media	7.145	8.349
Superior	243	631
Total	7.388	8.980

¹ Incluidos algunos gastos no desglosados por niveles.

Nota: Grupo de edad representativo para la enseñanza primaria y media: 6-18 años. Los datos no se refieren más que al Ministerio de Educación nacional y no incluyen los gastos de las colectividades locales que representan el 15 por 100 del total.

Fuentes: Istituto Centrale di Statistica, «Anuario statistico della istruzione; Relazione generale sulla situazione economica del paese».

JAPON

	1963 ¹	1971 ¹
GASTOS (miles de millones de yens)		
Primaria y media	846	2.641
— Gastos corrientes	646	1.877
— Gastos en capital	200	765
Superior	111	376
— Gastos corrientes	107	286
— Gastos en capital	5	89
Total	958	3.017

A título de información:

Gastos privados	235	754
------------------------	-----	-----

ESTUDIANTES (miles)

Primaria y media	19.902	17.045
Superior	280	432
Total	20.182 ²	17.477 ³

¹ Ejercicio financiero para los gastos; año escolar para los efectivos de estudiantes.

² Más 2,72 millones de estudiantes en centros privados.

³ Más 3,726 millones de estudiantes en centros privados.

Nota: Grupo de edad representativo para la enseñanza primaria y media: 6-17 años. Los datos sobre los gastos no incluyen más que los gastos escolares del sector público.

Fuentes: Oficina de estadísticas, Servicio del Primer Ministro, «Anuario estadístico del Japón»; Ministerio de Educación, «Education in Japan 1971».

NORUEGA

	1963	1970
GASTOS (millones de coronas)		
Primaria y media	1.715	3.778
— Gastos corrientes	1.332	3.056
— Gastos en capital	382	722
Superior	222	600
— Gastos corrientes	180	548
— Gastos en capital	42	52
Total ¹	2.085	4.670
 ESTUDIANTES (miles)		
Primaria y media	646	702
Superior	25	51
Total	671	753

¹ Incluidos algunos gastos no desglosados por niveles.

Nota: Grupo de edad representativo para la enseñanza primaria y media: 7-18 años.

Fuentes: Central Bureau of Statistics, «Statistical Yearbook of Norway», y «Undervisningsstatistik»; Nordic Council and Nordic Statistical Secretariat, «Nordisk Statistisk Årsbok», Stockholm; entregas de las autoridades noruegas al Secretariado.

PAISES BAJOS

	1963	1970
GASTOS (millones de florines)		
Primaria y media		
— Gastos corrientes	1.612	4.292
— Gastos en capital		
Superior		
— Gastos corrientes	429	1.601
— Gastos en capital		
Total	(2.041)	(5.893)
 A título de información:		
Preprimaria ¹	(125)	493
 ESTUDIANTES ² (miles)		
Primaria y media	2.311	2.580
Superior	123	205
Total	2.433	2.785

¹ Gastos corrientes solamente.

² El número de estudiantes es una media ponderada de los efectivos de los años escolares de 1962-63 y 1963-64 para 1963 y de 1969-70 y 1970-71 para 1970. (Los estudiantes a tiempo parcial están incluidos en equivalente de estudiantes a tiempo completo.)

Nota: Grupo de edad representativo para la enseñanza primaria y media: 6-18 años.

Fuentes: Oficina central de estadísticas. «Anuario estadístico de los Países Bajos»; entrega de las autoridades holandesas al Secretariado.

REINO UNIDO

	1963 ¹	1971 ¹
GASTOS (millones de libras)		
Primaria y media	1.011	2.247
— Gastos corrientes	764	1.682
— Gastos en capital	248	565
Superior	238	710
— Gastos corrientes	172	575
— Gastos en capital	66	135
Total ²	1.433	3.351

A título de información:

Preprimaria	3	9
--------------------	---	---

ESTUDIANTES (miles)

Primaria y media	8.404	9.954
Superior	272	509
Total	8.676	10.463

¹ Ejercicio presupuestario para los gastos; año escolar para los efectivos de estudiantes.

² Incluidos algunos gastos no desglosados por niveles.

Nota: Grupo de edad representativo para la enseñanza primaria y media: 5-17 años.

Fuentes: Department of Education and Science, «Education Statistics for the United Kingdom», HMSO, Londres; Central Statistical Office, «Annual Abstract of Statistics»; entrega de las autoridades del Reino Unido al Secretariado.

SUECIA

	1963	1970
GASTOS (millones de coronas)		
Primaria y media ¹	3.748	8.403
— Gastos corrientes	2.984	7.088
— Gastos en capital	764	1.315
Superior	688	2.678
— Gastos corrientes	624	1.902
— Gastos en capital	64	776
Total ²	4.579	12.006

ESTUDIANTES (miles)

Primaria y media ³	1.160	1.230
Superior	68	124
Total	1.228	1.354

¹ Incluidos los gastos de la enseñanza de adultos.

² Incluidos algunos gastos no desglosados por niveles.

³ Incluidos los estudiantes de las clases de adultos. Su número ha sido ajustado de manera que puedan ser asimilados a los estudiantes a pleno tiempo, suponiendo que el coste de un estudiante adulto a pleno tiempo es el mismo de los estudiantes de primaria y media; los gastos totales de enseñanza para adultos han sido así divididos por dicho coste de enseñanza a tiempo pleno.

Nota: Grupo de edad representativo para la enseñanza primaria y media: 7-18 años.

Fuentes: Oficina central de estadísticas, «Statistisk Årsbok för Sverige»; Nordic Council and Nordic Statistical Secretariat, «Nordisk Statistisk Årsbok», Stockholm; entrega de las autoridades suecas al Secretariado.

SUIZA

	1963	1972
GASTOS (millones de francos)		
Primaria y media	1.375	4.029
— Gastos corrientes	1.082	2.984
— Gastos en capital	293	1.044
Superior	265	1.264
— Gastos corrientes	214	961
— Gastos en capital	51	303
Total	1.640	5.292

ESTUDIANTES ¹ (miles)

Primaria y media	814 ²	1.005
Superior	26	46
Total	841	1.050

¹ El número de los estudiantes es una media ponderada de los efectivos de los años escolares de 1962-63 y 1963-64 para 1963 y de 1971-72 y 1972-73 para 1972.

² Estimación del Secretariado basada en una interpolación de los datos correspondientes a 1961-62 y 1967-68.

Nota: Grupo de edad representativo para la enseñanza primaria y media: 6-18 años.

Fuentes: Bureau fédéral de statistiques, «Finances et impôts de la Confédération, des Cantons et des Communes», y «Annuaire statistique de la Suisse»; Centre suisse de documentation, «Statistiques scolaires de la Suisse»; Conseil suisse de la science, «Rapport sur le développement des universités suisses»; entrega de las autoridades suizas al Secretariado.

Corección Libros de Bolsillo de la

REVISTA DE EDUCACION

1. OCDE: Los indicadores de resultados en los sistemas de enseñanza.
2. Hacia una sociedad del saber: Informe Carnegie sobre enseñanza superior.
3. Varios autores: La educación en Francia.
4. Cálculo de costes en las universidades francesas.
5. OCDE: La escuela de opciones múltiples: sus incidencias sobre las construcciones escolares.
6. Gastos públicos de la educación.

PROXIMA APARICION

Educación compensatoria.

Sociología de la Educación.



SERVICIO DE PUBLICACIONES DEL MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA