



El ciudadano los gana; el Estado ¿cómo los gasta?

Descripción

La educación ha sido y continúa siendo una prioridad política. Según datos de la OCDE, la proporción del PIB destinada a educación sube en prácticamente todos los países de dicha organización en la década de los noventa. Mientras en 1995 esta proporción era del 5,9, dos años más tarde había subido al 6,1, observándose un cierto retroceso a finales de la década: el porcentaje del PIB dedicado a educación en 1999 es del 5,4. El gasto en educación como proporción del gasto público no ha sufrido ningún retroceso, al contrario, ha aumentado en los países de la OCDE: era del 12% en 1995 y del 12,7% en 1999¹.

La estructura desagregada del gasto público en educación ofrece un indicativo de las prioridades educativas durante la década de los noventa, en los países miembros de dicha organización. La mayor parte del gasto público se dedica a la enseñanza primaria y secundaria (prácticamente dos terceras partes del gasto público en educación), mientras que la enseñanza universitaria no llega a la cuarta parte. De todas formas la inversión pública en enseñanza universitaria ha crecido en los últimos años. Aunque el gasto derivado del dinero público es la principal fuente de la financiación de la enseñanza, la inversión privada no es desdeñable y ha aumentado en los últimos años. Según las mismas fuentes, la inversión privada estaría en torno al 1,2% del PIB, con grandes variaciones entre países. Una muestra, pues, del crecimiento de la enseñanza privada².

El gasto por alumno, medido en dólares PPP (es decir, teniendo en cuenta las diferencias de nivel de vida entre los países), muestra también un crecimiento en la década de los noventa. En general el gasto por alumno es muy superior en la universidad (2,4 veces más de media que en primaria), y algo mayor en secundaria que en primaria (un 20% de media más).

El gasto en educación no significa automáticamente mejores resultados escolares. Si comparamos los datos de gasto por alumno con los datos PISA³, que compara los resultados de una prueba entre los Estados de la OCDE de comprensión lectora, matemáticas y ciencias entre alumnos de quince años, observamos que no siempre más gasto equivale a más calidad. Por ejemplo, Corea tiene un gasto por alumno bastante menor que España, pero está el primero en ciencias y el segundo en matemáticas, mientras que España se encuentra en la banda baja de la tabla. Irlanda, cuyo gasto por alumno es algo inferior al español, supera en los tres indicadores a España. Japón, que gasta menos que Suiza, supera también a este país en conocimientos.

El gasto público en educación es importante, muy importante. Es evidente que a mayor gasto, los resultados académicos mejoran. Pero hasta cierto punto. Según la propia OCDE, «el gasto por

alumno explica un 17% de la variación entre países respecto al resultado promedio»⁴.

¿Cuál es el gasto público en educación y su estructura en España? ¿Cuál ha sido su evolución en los últimos años? Primero, desde una perspectiva internacional, según muestran los datos de la OCDE, podemos decir que España ocupa un lugar intermedio en la clasificación de países de la OCDE, tanto en gasto público educativo comparado con el gasto total o con el PIB; situándose siempre ligeramente debajo de la media. La Tabla 1 muestra el porcentaje de gasto educativo en enseñanza no universitaria de los países de la OCDE con respecto al gasto público total. La media está en 8,7%, mientras que España dedica a educación no universitaria el 8,2% de su gasto público total. Si sumáramos la educación universitaria el gasto público en educación sería del 11,3%, frente al 12,7% de la media de la OCDE. El gasto educativo español en los niveles no universitarios es superior, por ejemplo, al de otros países con una renta per cápita superior a la nuestra, como el Reino Unido (8,1%), Austria (8%), Bélgica (6,9%), Francia (8%), Holanda (6,8%) o Japón (7,1%). Lo cual muestra el esfuerzo español por invertir en capital humano.

ecIgeecIgl1.jpg

Image not found or type unknown

El esfuerzo en gasto educativo puede observarse también en el porcentaje que supone el gasto público en educación no universitaria sobre el total del PIB de un país. La Tabla 2 muestra la relación comparativa entre los Estados miembros de la OCDE que, de media, gastaron en educación no universitaria el 3,5% del PIB. España se encuentra en una situación parecida a la anterior, un poco por debajo de la media, concretamente nuestro país dedica el 3,3% de su PIB a educación no universitaria (4,5% si añadimos la universitaria, frente a una media OCDE del 5,2%). Ahí se observa que España gasta menos que otros países europeos cuyo gasto educativo con respecto al gasto total era inferior al español: nuestro porcentaje de PIB dedicado a enseñanza no universitaria es inferior al de Austria, Bélgica o Francia, a quienes superamos en gasto educativo sobre gasto total. En cambio, nuestro porcentaje de PIB dedicado a educación primaria y secundaria supera al de países más ricos que España como, por ejemplo, Alemania, Italia, Japón y Holanda; es igual al del Reino Unido y sólo ligeramente inferior al de Estados Unidos.

No olvidemos que estos porcentajes se refieren sólo al gasto público, es decir, el que destinan las Administraciones públicas. Cosa distinta es el gasto total en educación, que procede de sumar el gasto público y la inversión privada. No hay datos estadísticos de lo que supone en España el gasto privado en educación no universitaria, medido como porcentaje del PIB. Teniendo en cuenta que el gasto total de las familias en educación es el 1,3%, se podría establecer, aproximadamente, en un 1% del PIB, por lo que el gasto total en educación no universitaria sería, en España, el 4,3% del PIB. Una cifra bastante alta.

Si analizamos la evolución del gasto educativo español en el década de los noventa, coincidiendo con la implantación de la LOGSE, observaremos que la proporción del gasto público en educación ha crecido en términos porcentuales, lo cual quiere decir que la sociedad española (el Estado y los particulares) han dado prioridad al gasto educativo. La Tabla 3 muestra que el gasto público en educación respecto al total ha crecido ligeramente en los últimos diez años. La participación en el PIB, en cambio, ha disminuido ligeramente (Tabla 4), pasando del 4,8 al 4,6%. Es decir, la producción total de bienes y servicios a precios de mercado (PIB) ha crecido un poco más que el gasto educativo total.

Si analizamos la Tabla 5, comprobaremos que la proporción del gasto público dedicado a la educación no universitaria sobre el PIB ha descendido ligeramente, en los últimos años, pero este ligero descenso se ha compensado con un mayor crecimiento de la proporción del gasto destinado a la enseñanza universitaria, que ha pasado de representar el 0,8% del PIB en el año 1992 a casi el 1% en la actualidad.

eclgeec1g2.jpg

Image not found or type unknown

La Tabla 6 es mucho más reveladora que las anteriores, pues nos ofrece una desagregación del gasto público educativo en sus componentes. A precios constantes, el gasto educativo total entre 1992 y 2000 ha crecido un 18%. Por cierto, que los datos económicos pueden servir para desmitificar el repetido aserto de que la izquierda gasta en educación más que la derecha. Entre 1992 y 1996, con un gobierno socialista, el gasto público en educación creció, en términos reales, un 4,3%, mientras que los cuatro años siguientes, con un gobierno del Partido Popular, el gasto educativo creció cuatro veces más.

eclgeec1g3.jpg

Image not found or type unknown

Obsérvese que la educación universitaria lo ha hecho en un 39%, lo que avala la conclusión obtenida de las tablas anteriores sobre el incremento total del gasto público. Si analizamos las enseñanzas no universitarias, se advierte que el gasto en educación secundaria aumenta un 38,7%, prácticamente lo mismo que la universitaria. La necesidad de terminar la implantación de la LOGSE es una explicación de este incremento. El gasto en educación primaria crece un 6%, incremento nada desdeñable, si tenemos en cuenta que pierde alumnos en estos años (la primaria pasa de ocho años, como la EGB, a seis).

El gasto educativo total no puede desligarse de otros indicadores, como el demográfico. Si tenemos en cuenta que España ha pasado de tener 8.118.456 alumnos escolarizados en enseñanzas no universitarias en el curso 1992-93, a 6.871.380 en el 2000/01 y el gasto educativo se ha mantenido, en términos porcentuales, casi igual en estos diez años, hemos de deducir que el gasto por alumno ha crecido. La Tabla 7 nos ofrece los datos de aumento del gasto por alumno hasta el año 1998: en seis años el gasto por alumno se ha duplicado a precios corrientes; si descontamos la inflación el crecimiento real del gasto por alumno ha sido de más del 50%.

eclgeec1g4.jpg

Image not found or type unknown

El Cuadro 1 revela un interesante dato: si tenemos en cuenta el PIB per cápita, ¿cuánto gastamos en educación secundaria por alumno? Si nos circunscribimos sólo a los países de la Unión Europea, vemos que España hace un importante esfuerzo de gasto: de los siete Estados que están por debajo

de España, seis tienen un PIB per cápita superior al español, lo cual muestra que el gasto público español en términos relativos, teniendo en cuenta el factor demográfico, es muy importante. El esfuerzo por financiar la enseñanza secundaria es muy notable: el gasto por alumno en secundaria supone el 28% del gasto total por alumno (la enseñanza universitaria, más cara, supone sólo 1,7 puntos porcentuales más: el 29,7%)⁵.

eclgeeclg5.jpg

Image not found or type unknown

Así, pues, no se puede decir que España se encuentre a la cola en gasto educativo. Evidentemente la educación puede absorber más recursos financieros y, probablemente, debería hacerlo hasta llegar, por lo menos, a la media de la OCDE. Otra cosa es si todo incremento de gasto es automáticamente justificable o si, por el contrario, hay que razonar mucho mejor el gasto y ligarlo a resultados concretos en la calidad del sistema. No se pueden achacar todos los males de la educación española a la falta de recursos económicos, como hacen no pocos sindicatos y profesionales defensores a ultranza de la LOGSE. En términos económicos, la productividad del gasto educativo en España ha descendido en los últimos años. Es decir, mientras el gasto ha aumentado en términos absolutos y relativos (por ejemplo, el gasto por alumno), la calidad del sistema no lo ha hecho, al menos como se podría esperar de los recursos económicos volcados en la educación. Eso plantea otras cuestiones, como la relación entre recursos y rendimiento del sistema; o si la educación ha de ser un pozo sin fondo en donde se vierten los impuestos de los ciudadanos sin exigir mucho a cambio. ¿Existen otras formas de financiar el sistema educativo ligando determinados fondos económicos al cumplimiento de algunos objetivos de calidad -en definitiva, a los resultados, a la eficacia del sistema-?

NUEVOS MODELOS DE FINANCIACIÓN

Un dato que se empieza a observar en las políticas educativas de algunos países es que se está terminando la financiación indiscriminada a la enseñanza. La tendencia es a pagar más mientras se cumplan determinados objetivos. La Gran Bretaña, por ejemplo, un país que no destaca precisamente por la calidad de su sistema, se encuentra inmerso en un proceso de reformas de sus mecanismos de financiación pública a la educación. El Gobierno laborista del primer ministro Tony Blair ha decidido un incremento de la financiación de la enseñanza con objeto de superar incluso la media OCDE en gasto proporcional al PIB. En Inglaterra, las escuelas públicas dispondrán de más dinero, y será administrado directamente por los directores de los centros. A cambio, los centros deberán mejorar los resultados. En el caso de la educación secundaria los objetivos del Gobierno son que el 75% de los alumnos alcancen un nivel aceptable de competencias básicas en lengua y matemáticas y el 70% en ciencias, todo ello para el año 2004. Los porcentajes aumentan al 85 y 80%, respectivamente, para el 2007.

Como complemento a esta medida, habrá una clasificación de centros de acuerdo con tres categorías: *advanced schools*, o centros de referencia para los demás; *specialist schools*, o segunda categoría, integrada por centros que ofrecen determinadas especializaciones curriculares (por ejemplo, en matemáticas, inglés, informática, idiomas, etc.); y la tercera categoría, a la que corresponderían el resto de centros. Por supuesto, el dinero dependerá del lugar en el *ranking* y de los esfuerzos por superarse. Para evitar discriminaciones, están previstas dotaciones adicionales de fondos para los centros situados en zonas conflictivas, en donde los directores podrán utilizar este dinero para pagar

más a los profesores más competentes (o contratar a otros que lo sean). Además se crean las llamadas *city academies*: colegios de iniciativa social (generalmente promovidos por iglesias, pero también por empresas privadas) cuyo objetivo es sustituir a colegios públicos ineficaces en zonas deprimidas⁶.

En los Estados Unidos, las llamadas *charter schools*, de las que se ha hablado anteriormente, son también una nueva forma alternativa de financiación, esta vez ligada a una especie de «contrato», que da lugar al *charter* o estatuto autónomo de un centro, unido siempre a unos compromisos de calidad de los que depende el futuro del contrato. Además de este tipo de centros, ya muy numerosos, han aparecido recientemente las llamadas *magnet schools* (escuelas «imán»), muy parecidas a las *specialist schools* inglesas, es decir, centros especializados en determinadas asignaturas y que han de rendir cuentas de su especialización⁷.

En Alemania, la conferencia de ministros de Cultura de los dieciséis Estados federados ha decidido crear una fundación Empresa-Estado para derivar fondos de empresas privadas hacia la enseñanza, especialmente para la adquisición de material didáctico o complementario (equipamientos informáticos, por ejemplo). En este caso, son las mismas empresas las que deciden los fondos a distribuir cuyo control deja de estar en manos directas del Estado para pasar a la fundación (o a las dieciséis fundaciones que se han creado en cada uno de los *Länder* alemanes).

El modelo más controvertido de financiación de la enseñanza sin intervención directa del Estado es el «cheque» o «bono» escolar. Su aplicación parte de las ideas de Milton y Rose Friedman (Premio Nobel de Economía el primero), expuestas en su famoso libro *Libertad de elegir*⁸. «Pocas instituciones de nuestra sociedad están en una situación más insatisfactoria que nuestras escuelas», decían los autores. Aunque su propuesta fue recibida con escepticismo y con muy duras críticas (a la contestación de las cuales ya se habían adelantado⁹), abrió un profundo y extenso debate en los Estados Unidos que llegó incluso al Tribunal Supremo.

En primer lugar hay que decir que la idea del cheque escolar no se ideó como fórmula alternativa de financiación pública de la escuela privada, especialmente de la confesional, cuya subvención con fondos públicos hiere la rígida separación Iglesia-Estado en los Estados Unidos. Su objetivo era más bien transferir al ciudadano la decisión sobre el tipo de centro educativo donde quiere escolarizar a sus hijos, ya fuera público o privado. En la idea original de Friedman, el cheque escolar se convertía incluso en un sistema de estímulo sobre todo de la propia escuela pública, pues la que trabajara con mayor calidad obtendría más demanda y, por consiguiente, también más financiación.

En estos momentos, hay ya varios Estados de la Unión que han lanzado programas de cheque escolar. Donde más extendido está es en los de Milwaukee, Cleveland y Florida. Precisamente el caso de Cleveland fue el más significativo, pues llegó hasta el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, y éste, en una sonada sentencia, declaró constitucional el cheque escolar¹⁰.

La decisión sobre implantar el cheque escolar en Cleveland parte de la situación escolar de esta ciudad, pues sus escuelas públicas son de las más deficientes de los Estados Unidos. El Estado aprobó la creación del cheque en las zonas peores (declaradas de «emergencia» escolar), proporcionando ayuda económica a las familias para que eligieran el centro de su preferencia. La cuantía del cheque depende de la renta de cada familia. De hecho, el proyecto favorece más a la escuela pública que a la privada, ya que el cheque no cubre la totalidad del coste de la escuela privada, por lo que las familias han de pagar una cuota suplementaria, que no ha de abonarse en caso

de elegir un centro público. A pesar de ello, ninguna escuela pública quiso sumarse al plan. En cambio, sí lo hicieron cincuenta y seis escuelas privadas. Un 60% de los beneficiarios de los cheques fueron familias que no superaban el nivel mínimo de renta (es decir, pobres), que abandonaron la escuela pública a favor de la privada. ¿La habrían abandonado si los centros públicos hubieran aceptado el reto del cheque escolar?

En el Estado de Milwaukee, además de potenciar las *charter schools*, se inició un programa de cheque escolar del que se benefician más de un centenar de colegios, públicos y privados.

El cheque funciona también en Florida y hay una docena de Estados que ya han propuesto iniciativas legislativas para introducir el cheque, sobre todo después que el Tribunal Supremo haya dado luz verde a la experiencia.

En Italia, la ley aprobada en el año 2000 y que permite algún tipo de ayudas a los centros privados ha permitido introducir el cheque escolar en cinco regiones. El bono italiano también permite ser destinado tanto a la escuela pública como a la privada y en el año 2002 beneficiaba a cerca de cien mil alumnos.

¿Qué consecuencias tiene el cheque escolar en el sistema educativo? No son muchos los estudios sobre este modelo, dada su novedad, pero los que hasta ahora se han publicado permiten eliminar algunos «tabúes» demagógicos sobre el tema. Por ejemplo, no es cierto que el cheque escolar perjudique a las escuelas públicas, al menos a las que se esfuerzan por mejorar su calidad. Un estudio realizado en Milwaukee¹¹ muestra que el cheque ha mejorado la competencia y calidad de los centros públicos, hasta el extremo de que han aumentado, incluso, el número de alumnos. Otro estudio de la asociación de directores de centros públicos de dicho Estado muestra que también han mejorado los resultados académicos y se ha descendido la tasa de fracaso escolar desde que se ha introducido el cheque.

El estudio más completo sobre el cheque escolar es el realizado por Jay Greene para el Manhattan Institute for Policy Research¹². Y muestra que los alumnos beneficiarios del cheque escolar mejoran sus rendimientos académicos de manera notable, lo cual es más significativo si se tiene en cuenta que la gran mayoría de beneficiarios son familias modestas -que, por cierto, son las más fervientes partidarias del modelo-. Como se lee en *The Economist*, «una vez que el cheque está en manos de los padres, es dinero de ellos, y puede gastarlo donde quieran»¹³.

El cheque escolar y las *charter schools* han revolucionado el rígido sistema de financiación pública de la enseñanza en el mundo anglosajón y han mostrado cómo la introducción de elementos de corrección de los fallos del sistema -a base de dar más libertad a los padres y a las mismas escuelas- está dando resultados positivos. El beneficiario es el alumno, en la mayoría de casos el alumno de familia modesta, a veces condenado a ir a un centro público ineficiente. Si se antepone la calidad de la enseñanza a cualquier otra consideración corporativa (generalmente disfrazada de un andamiaje ideológico lleno de prejuicios), habrá que concluir que los cambios en el modelo de financiación de la enseñanza pueden estimular la calidad del sistema.

LA ENSEÑANZA PRIVADA EN ESPAÑA

Desde el año 1992, las transferencias públicas a la enseñanza privada se han incrementado en cerca de un 80%, en pesetas corrientes (descontando la inflación el incremento real es del 16%). De todas

formas, el gasto en conciertos ha pasado de ser el 9% del gasto público en educación en 1992 a ser el 10% en 1998, a pesar de que la gratuidad de la enseñanza se ha incrementado en dos años (y, en consecuencia, también los conciertos). Los conciertos y subvenciones a la escuela pública representan sólo el 15% del gasto en educación no universitaria. Si tenemos en cuenta que en las aulas de los centros privados está escolarizado un tercio del alumnado total podemos decir que al Estado le resulta bastante barato, ya que con el 15% del presupuesto público se garantiza la escolarización del 33% del alumnado no universitario, mientras que el 67% restante (el que asiste a las aulas públicas) se lleva el resto del presupuesto.

Como puede observarse la desproporción entre financiación de una y otra enseñanza es evidente. No se puede decir, con los datos en la mano, que el Estado dilapide el dinero público al concertar con la enseñanza privada. Si las Administraciones hubieran de asumir el coste total del alumnado que escolariza la educación privada, el presupuesto educativo debería crecer considerablemente en detrimento de otras partidas presupuestarias (o de una inflación descontrolada), que difícilmente un gobierno podría sostener. He ahí una de las claves del mantenimiento de los conciertos: que su coste económico para el Estado es relativamente bajo.

En total, un 75,1% de los centros privados perciben fondos públicos. Ese es el alcance real de la enseñanza concertada en España: sólo uno de cada cuatro centros privados es, realmente, privado, es decir, no recibe fondos públicos. Los ingresos medios por alumno, a pesar del incremento del monto total de los conciertos, continúa invariable desde 1995, cosa que no ocurre con los centros públicos, cuyos ingresos medios por alumno han subido invariablemente año tras año. Es decir, que el coste medio por alumno es mayor, bastante mayor, en la pública que en la privada¹⁴. La política de conciertos varía también según las comunidades autónomas. Las que más recursos destinan a la enseñanza privada son las que tienen mayor PIB per cápita (Baleares, Cataluña, Madrid, País Vasco y Navarra).

La enseñanza privada es relativamente barata para el Estado porque su financiación es incompleta. El 58,5% de los ingresos para los centros de enseñanza concertada proceden del Estado, por lo tanto el 41,5% restante debe provenir de las familias o de otros recursos. Un estudio del Instituto de Estadística de Cataluña muestra el origen de los fondos que percibe la enseñanza concertada (Tabla 8). Como puede observarse, en todos los casos, las cuotas son la principal fuente de ingresos, después de las subvenciones del Estado, aunque son precisamente los centros religiosos los que se las ingenian para obtener recursos adicionales (donaciones, ingresos financieros, alquiler de sus instalaciones, etc.) y así poder reducir las cuotas que cobran a los padres. Además son los centros en que las ayudas públicas cubren más del costo escolar por alumno (casi el 60%).

eclgeec1g6.jpg

Image not found or type unknown

El papel que juegan los fondos públicos en el sostenimiento de los centros concertados no es uniforme, ya que el concierto no tiene en cuenta muchos gastos adicionales que dependen, por ejemplo, del tamaño del colegio. La Tabla 9 muestra grandes diferencias entre los centros más pequeños y los más grandes. Los centros de hasta quinientos alumnos son los que obtienen más rendimiento del concierto: los fondos públicos contribuyen a su sostenimiento por encima de la media y sus cuotas son inferiores a la media. Estos colegios, normalmente situados en zonas de clase media

o media baja y en poblaciones no muy populosas, son los más competitivos con la enseñanza pública en términos económicos.

eclgeec1g7.jpg

Image not found or type unknown

¿Cuál es el coste del puesto escolar en la enseñanza concertada? Es decir, ¿cuánto debería desembolsar el Estado para cubrir la totalidad de los costes de la enseñanza concertada -al menos los costes similares a los de un centro público-? No es fácil realizar este estudio, pues hace falta introducirse en la contabilidad de los centros concertados con todo detalle.

El estudio de Villarroya (2000) sobre la enseñanza concertada presenta una evolución de los costes de la enseñanza pública y privada por alumno entre 1981/82 y 1994/95 que se resumen en la Tabla 10. En los años objeto del estudio, siempre el coste en la enseñanza pública supera a la privada, a pesar de que muchos centros privados están dotados de mejores instalaciones y costes de mantenimiento altos. El elemento más distintivo en la estructura de costes es el de personal. En los años que recoge la Tabla 10 los salarios del profesorado de la privada son inferiores a los de la pública y su jornada lectiva es mayor.

El mencionado estudio todavía no recoge el impacto de la aplicación de la LOGSE, por lo que no es suficiente para calibrar la estructura actual de costes. Además no distingue entre primaria y secundaria o entre enseñanza reglada y complementaria. La mejor aproximación a los costes actuales de la enseñanza privada lo ha realizado un grupo de escuelas no estatales de Cataluña (concertadas y privadas) bajo la dirección técnica de la Universidad de Vic¹⁵. En el estudio se han analizado los costes totales de los centros agrupados en esta asociación; pero hay que tener en cuenta que los centros privados ofrecen más horas lectivas y otras actividades -dentro del horario obligatorio- que los públicos. Para conocer con detalle el coste real de la enseñanza en un centro concertado hay que desligar de su análisis de costes todo aquello que no es estrictamente obligatorio e idéntico a un centro público.

eclgeec1g8.jpg

Image not found or type unknown

El coste total por alumno, según el citado estudio, para el año 1998 queda fijado en 404.816 pesetas en cuanto a enseñanza reglada obligatoria y en 5.459 pesetas la enseñanza complementaria. Estas cifras son una media de todos los niveles, que si se desglosan por enseñanzas concertadas (la primaria y la secundaria obligatoria) daría las cantidades, junto con lo que porcentualmente cubre el concierto y el déficit que ha de ser sufragado con otros ingresos, que se indican en la Tabla 11.

Si nos atenemos a estos datos (que se refieren sólo al coste derivado de la enseñanza reglada, por lo tanto igual en la pública y en la concertada), observamos que el concierto, al menos en este ejemplo, dista de llegar a la totalidad del coste total por alumno. Evidentemente estos datos se refieren a unos centros concretos en un marco urbano (Barcelona) y en una comunidad autónoma de renta alta. Probablemente podría haber otros ejemplos en que el déficit por puesto escolar fuera menor. En todo

caso, el concierto nunca cubre la totalidad del coste por alumno. O dicho de otro modo, la desaparición de los conciertos y, por lo tanto, la transferencia de todo el alumnado hoy escolarizado en centros concertados a centros públicos tendría un alto coste económico. Como también lo tendría que el concierto cubriera la totalidad del coste real por alumno. No es una exageración afirmar que la enseñanza concertada cumple una finalidad social, no sólo por responder al principio de libertad, sino también en términos económicos, pues supone un importante ahorro a las arcas del Estado

ecIgeecI9.jpg

Image not found or type unknown

El hecho de que la enseñanza concertada no cubra la totalidad del costo del puesto escolar y que los niveles no obligatorios de enseñanza (el bachillerato o la educación infantil hasta el momento¹⁶) hace que el gasto que dedican las familias a la educación sea muy importante en España. En concreto supone el 1,3% del PIB en 1999¹⁷. Este es, en términos económicos, el ahorro que supone para el Estado no concertar toda la enseñanza privada y la totalidad del coste escolar, medido en igualdad de prestaciones entre centros públicos y privados.

LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN DEL CAPITAL HUMANO

El capital humano ha sido definido por uno de los primeros teóricos de la materia, T. Schultz, como un conjunto de «atributos cualitativos adquiridos por la población, que son valiosos y pueden ser aumentados por medio de la inversión apropiada»¹⁸.

Sin duda, la contribución de toda reforma educativa en la formación del capital humano requiere estudios profundos y complejos, de los que tenemos alguna muestra en las investigaciones pioneras del citado Schultz o de G. Becker¹⁹ o las más recientes de Mankiw, Romer y Weil²⁰ sobre la contribución de las mejoras en la educación en los incrementos de productividad.

Indudablemente, como ha demostrado Barro²¹, los incrementos en el tiempo de escolarización suponen una contribución al crecimiento económico global. En este sentido, lo primero que se puede decir de la LOGSE es que incrementa legalmente la escolarización obligatoria en España de los catorce a los dieciséis años. Pero sobre este punto, tan cacareado por los defensores a ultranza de la reforma, hay que ser muy cautos, porque la LOGSE se limita a establecer legalmente lo que ya existía en la práctica. Desde bastantes años antes de la aprobación de la reforma un porcentaje estimado en más del 90% de la población entre catorce y dieciséis años ya estaba escolarizada o bien en el Bachillerato (BUP) O bien en la formación profesional de primer grado.

En realidad, la principal reforma de la LOGSE es aplicar en España el modelo de «escuela comprensiva» (*comprehensive school*), importado del mundo anglosajón, donde, por cierto, está en plena rectificación tras los fracasos acumulados en casi treinta años de funcionamiento²². La opción por la comprensividad no responde a criterios de eficiencia del sistema educativo, sino a otros de orden ideológico.

La cuestión relevante es si el modelo de escuela comprensiva es capaz de incrementar el capital humano, sobre todo en las capas más desfavorecidas de la sociedad. Y en esto, hay fundadas razones para sospechar que, al menos en la escuela pública, el *stock* de capital humano al que se

puede acceder con la reforma LOGSE es inferior al que se podía acceder con la legislación anterior o con otro modelo de escuela. ¿Por qué? Porque la comprensividad, es decir, la escolarización de todos los alumnos en la misma aula y centro, hasta los dieciséis años, independientemente de sus avances en el aprendizaje, incrementa la distancia entre el nivel óptimo de conocimientos y el realmente adquirido. Dicho con otras palabras: la LOGSE impide mecanismos correctores diferenciadores en los procesos de aprendizaje ya que los considera «segregadores» y el principio de partida es la igualdad total. Así, y en cursos superiores (por ejemplo en segundo ciclo de ESO, de los catorce a los dieciséis años), el profesorado se encuentra en una misma aula con un alumnado altamente dispar: alumnos que no han superado ninguna asignatura de los cursos anteriores (o muy pocas), junto a estudiantes cuyo aprendizaje se ha ido ajustando a los objetivos.

Esta gran disparidad de conocimientos previos obliga al profesorado a rebajar considerablemente los niveles de aprendizaje, para hacerlos más asequibles a la mayoría. El gran perjudicado es el alumno que podría recibir más y mejor aprendizaje y se ha de contentar con menos. Es decir, el capital humano que se adquiere en la ESO, es, en muchos casos, inferior al potencial. Además, ello redundará en la formación posterior: bajos niveles de matemáticas, de idioma, de ciencias, de lengua, etc., condicionan los estudios posteriores. Los niveles de conocimientos del bachillerato deberán ajustarse a los adquiridos en la ESO y, así, el proceso de aprendizaje de los alumnos que han recibido menos de lo que podían adquirir se resiente hasta el extremo de dificultar los estudios superiores.

Muchas familias son conscientes del problema. La aplicación de la ESO según el dogma de la comprensividad produce un «efecto expulsión»: cada vez son más los padres que sacan a sus hijos de la escuela primaria pública para transferirlos a la enseñanza privada o concertada al comenzar la ESO, donde la posibilidad de elección de centro permite ajustar la demanda a las expectativas futuras, es decir, los padres que pueden están dispuestos a comprar mejor capital humano para sus hijos, relegando la enseñanza pública a la meramente asistencial.

El resultado final es, seguramente, contrario a lo pretendido por el legislador, porque la reforma emprendida por la LOGSE ha agudizado las diferencias sociales en la educación. Dada la importancia que tiene la educación como suministradora de capital humano, la demanda se ha reajustado hacia el sistema privado que se configura como el único formador de las elites profesionales futuras.

COSTES DE OPORTUNIDAD Y ALGUNAS PROPUESTAS

Toda elección de medios implica costes de oportunidad diversos. La combinación más eficiente es la que supone un coste de oportunidad menor con respecto a combinaciones alternativas. ¿Es el uso de los recursos económicos a disposición del sistema educativo, el más eficiente?

Aunque uno de los problemas que se achacan a la reforma educativa es la carencia de medios económicos suficientes, antes de incrementarlos es lógico que la sociedad se pregunte por el uso que se hace de los medios ya disponibles. La cantidad de recursos económicos puestos a disposición del sistema educativo español no ha hecho más que crecer desde 1970, año de la Ley General de Educación. La implantación de la reforma del sistema derivada de la LOGSE ha supuesto un nuevo incremento de los gastos educativos en España, tal como se ha visto en las páginas precedentes.

Según datos de la OCDE²³, el montante total de recursos económicos que tanto el Estado como los agentes privados dedican a la educación es muy notable. España ha sido de los que más ha incrementado su gasto público en educación, sobre todo medido en recursos por alumno. Si

comparamos los datos con los resultados que ofrece el sistema educativo, observaremos a simple vista cómo los recursos económicos no son, por sí mismos, garantía de excelencia académica.

Si nos fijamos del primer informe de la enseñanza secundaria en España que mide los primeros efectos de la LOGSE²⁴, la proporción recursos/calidad es preocupantemente baja. Esta es una de las conclusiones más llamativas del informe. Entre los alumnos de catorce años, sólo un 30% alcanza los niveles satisfactorios, mientras que un 25% tiene resultados claramente insatisfactorios. Entre los de dieciséis años, el 22,5% se sitúa en un nivel aceptable sin reservas, y el 33% tiene resultados muy alejados del mínimo aceptable.

Hay, pues, que concluir que los recursos pedagógicos, el diseño curricular, los métodos de incentivación del alumnado, el proceso de evaluación, las expectativas profesionales de los docentes y tantas cosas más, tendrán bastante que ver en el mayor o menor éxito del sistema. La Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) intenta paliar los efectos más negativos de la reforma socialista, pero el triunfo electoral del PSOE el 14 de marzo de 2004 vuelve a cuestionar el sistema y es posible una vuelta a los nefastos principios pedagógicos que inspiraron la LOGSE. Además el discurso de los sindicatos «mayoritarios» es tan simple como tópico: la reforma educativa no tiene más problema que el económico. Poco importa a qué se destinan los recursos de los contribuyentes, lo importante es inyectar más dinero para que la educación funcione -teóricamente- mejor.

Pero no es ese el camino seguido por otros países, particularmente los que tienen el modelo de escuela comprensiva. No es casual que sean justamente Gran Bretaña y los Estados Unidos los países en que se han introducido los cambios más significativos en la financiación de la enseñanza. ¿Hasta qué punto es posible trasladar a España las novedades en el sistema de financiación de la enseñanza? Si se ha copiado el modelo de escuela comprensiva, ¿por qué no imitar también nuevos mecanismos financieros que tienden a paliar, en lo posible, algunos de los fallos del sistema?

El modelo de financiación es una de las primeras asignaturas pendientes de la enseñanza pública en España. No se puede seguir pidiendo más recursos a cambio de escasos rendimientos, si no se quiere caer en un verdadero fraude al contribuyente. Ciertamente que el gasto educativo en España continúa siendo inferior a la media de la OCDE (aunque el gasto por alumno ha crecido mucho en la última década). Pero, ¿no sería lógico y hasta justo ligar los incrementos a modificaciones más estructurales del sistema?

En general, por ejemplo, las Administraciones públicas dividen el gasto público educativo en los siguientes apartados: personal; bienes y servicios; financieros; transferencias corrientes (conciertos); inversiones; transferencias de capital. Los gastos de personal suponen el 60% del gasto y la suma de adquisición de bienes y servicios e inversiones el 26%²⁵. Los gastos de personal han subido un 18,9% entre 1992 y 2000, en términos reales, un crecimiento superior al del gasto público en educación. Es decir, al profesorado se le paga cada vez más. ¿Por qué no ligar una parte, aunque sea pequeña, de las retribuciones del profesorado a una evaluación de su trabajo? El profesor funcionario sabe que a final de mes va a cobrar lo mismo que otro compañero en su misma situación administrativa, independientemente de que uno haya dedicado más esfuerzo, se haya preocupado más de su formación, participe con más intensidad en otras actividades del centro, etc. ¿Por qué no ligar el sueldo del profesorado funcionario a mejoras en la productividad de su trabajo, sistema que, por cierto, es el habitual en todos los sectores productivos?

Los gastos de inversión y compras de bienes y servicios suman el 26% del gasto público total en

educación. Es, también, una partida importante. Es evidente que todos los centros tienen unos gastos fijos ineludibles para poder ofrecer el servicio público de la educación. Pero también es cierto que no todos los centros tienen las mismas necesidades de inversión. Una vez cubiertos los gastos fijos de mantenimiento, los incrementos de gasto generados por mayores inversiones o compras de bienes y servicios deberían estar ligados a un proyecto educativo del centro y a unos planes específicos para mejorar su calidad. Es decir, se trata de ligar una parte de las transferencias que la Administración hace a cada centro concreto a unos planes y necesidades concretas, bien determinadas por cada centro y negociadas por la Administración. Se trata de evitar el caso, que he podido comprobar, de que llegue un determinado equipamiento a un centro -sólo porque «tocaba» ese año- Los dineros de la educación (1990/2000) y que acabe sin ser utilizado o con un uso muy inferior a sus posibilidades.

Respecto a la enseñanza concertada, si de verdad se quiere llegar a una libertad de enseñanza real, no hay más remedio que ir a la gratuidad total. El Estado ha de asumir los costes adicionales del puesto escolar hasta igualar, en el marco de una normativa básica idéntica y aplicada idénticamente, las prestaciones de cada una de las dos redes. Esta gratuidad total lleva implícito el compromiso de no cobrar ninguna cantidad suplementaria por ningún concepto derivado de la enseñanza obligatoria y aceptar las mismas reglas de juego. A cambio, el Estado ha de respetar siempre el «carácter propio» o proyecto educativo de cada centro como parte esencial de la libertad de enseñanza. Sólo así desaparecerían las actuales barreras de entrada que subsisten en la enseñanza concertada en forma de cuotas de diverso tipo y se abrirían sus aulas a toda la población para que ejerza en igualdad de condiciones su derecho a la elección de centro.

En el marco de una enseñanza gratuita -independientemente de su titularidad-todos los centros educativos han de gozar de una autonomía de gestión mucho más amplia que la actual, incluso más amplia de la establecida (a nivel de principios) por la Ley Orgánica de Calidad de la Educación.

Gozando de una autonomía curricular y de gestión, los centros públicos y concertados, todos ellos gratuitos, pueden establecer su propio proyecto pedagógico y someterse a unos estándares de evaluación de calidad que, en mi opinión, han de ser conocidos por los usuarios del sistema. Los incrementos de fondos o las ayudas económicas puntuales irían dirigidas a cada centro, independientemente de su titularidad, en función de sus necesidades específicas, su proyecto pedagógico y la evaluación periódica de los objetivos de calidad propuestos, tanto por la propia Administración como por el propio centro.

En definitiva, propongo que cada centro pacte con la Administración educativa una especie de «contrato» a dos, tres, cuatro años vista, en el que se especifiquen unos determinados objetivos de calidad, junto con los medios económicos requeridos para su realización, y que pueden incluir no sólo adquisición de capital físico, sino también el pago de servicios como el de algunos profesionales que trabajen en el centro para unas tareas específicas (atención de alumnos conflictivos, horas de refuerzo, desdoblamientos de grupos que lo requieran, atención de emigrantes recién llegados, etc.). Se trata de dar a los incrementos de gasto un objetivo concreto, evitando el gasto indiscriminado que, por ejemplo en los gastos de personal, se acaba dedicando a premiar simplemente la antigüedad por encima del esfuerzo personal continuado o el desempeño de tareas o puestos de trabajo en zonas muy conflictivas.

Con ese modelo, se pretende incentivar a los centros para que no se refugien en el «café para todos» del dinero público indiscriminado y fomentar también las diferencias. Aquellos centros que sean

capaces de analizar mejor sus problemas, establecer bien sus objetivos y hacer un seguimiento acertado de su proyecto educativo mejorarán su calidad y se distinguirán de los demás. Las diferencias entre centros públicos son eficaces si surgen de proyectos bien fundados y respaldados por la Administración, sin particularismos. La economista americana Caroline Hoxby analizaba en un interesante informe los efectos de establecer una cierta competencia entre centros públicos. Las conclusiones son bastante elocuentes: donde existe más libertad de elegir entre escuelas públicas, los rendimientos académicos mejoran, el gasto acaba siendo, a la larga, menor, y, aunque sorprenda a muchos, disminuye la demanda de enseñanza privada.

NOTAS

- 1· *Regards sur l'Education: Les indicateurs de l'OCDE. Edition 1998*, París, OCDE Publications. Y *Regards sur l'Education: Edition 2002*, OCDE Publications, París.
- 2· Las subvenciones estatales a la enseñanza privada son parte de la inversión pública. Las aportaciones de las familias a los centros concertados o los precios que se pagan a los centros privados son el grueso de la inversión privada. El gasto público contempla sólo el gasto total de las Administraciones públicas.
- 3· *Knowledge and Skills for Life: First Results from PISA 2000*, OCDE Publications, 2001.
- 4· *Regards sur l'Education: Les indicateurs de l'OCDE. 2001*, OCDE Publications, París.
- 5· *Cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores. Edición 2002*, Centro de Publicaciones del MECD, Madrid.
- 6· *Acepresa*, servicio 107/02.
- 7· Vid. Villaroya, A., *La financiación de los centros concertados*, CIDE, Centro de Publicaciones del MECD, Madrid, 2000.
- 8· Vid. el capítulo: «¿Qué falla en nuestras escuelas?», en Friedman, M. y R., *Libertad de elegir*, Orbis, Barcelona, 1983.
- 9· «Los obstáculos están en la resistencia de los intereses creados, no en la posibilidad de llevarlas a cabo», *ibídem*, p. 259.
- 10· Un buen resumen sobre el cheque escolar en *The Economist* 23.02.2002.
- 11· *The Wall Street Journal* 20.02.2002.
- 12· Greene, J., *Effect of School Choice: an Evaluation of the Charlotte Children's Scholarship Fund*, The Manhattan Institute for Policy Research, 2000. En la web de ese instituto hay otros estudios de gran interés: www.manhattaninstitute.org
- 13· Vid. nota 10.
- 14· Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta de financiación y gastos de la enseñanza privada. Curso 1999-2000*, Madrid, 2002.
- 15· Agrupació Escolar Catalana, *Despesa i finançament de les escoles de l'Agrupado escolar Catalana el 1998*, Barcelona, 2002.
- 16· La LOCE ha previsto la concertación de este nivel educativo con los centros privados, pero su puesta en práctica generalizada no se concluirá hasta 2007. Algunas comunidades autónomas han dispuesto mecanismos de financiación parcial de este nivel en la enseñanza privada.
- 17· Vid. nota 4
- 18· Schult, T., *Investment in Human Capital*, Nueva York, ,1971.
- 19· Becker, G., *El capital humano*, Madrid, Alianza Editorial, 1983.
- 20· N. G. Mankiw, D. Romer y D. N. Weil, «A Contribution to the Empirics of Economic Growth», *Quarterly Journal of Economics*, 1992, pp. 407-437.
- 21· R. J. Barro, «Determinants of Economic Growth: a Cross-country Empirical Study», *NBER Working Review*, 1996, pp. 103-115.

- 22· Para un balance crítico de la escuela comprensiva inglesa: «Plowden's progress», en *The Economist* 20.06.1998.
- 23· Vid Tablas 1 y 2.
- 24· Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE), *Diagnóstico General del Sistema Educativo*, Madrid, MECD, 1998.
- 25· Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Datos y Cifras. Curso escolar 2002-2003*, Madrid, Centro de Publicaciones del MECD, 2002.

Fecha de creación

29/05/2004

Autor

Felipe-José de Vicente Alguero

Nuevarevista.net