

## CAPÍTULO 7

### LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN ESPAÑA

**Jorge Calero, (Catedrático de Economía Aplicada, Universidad de Barcelona) y Xavier Bonal (Profesor de Sociología, Universidad Autónoma de Barcelona)**

#### 1. Introducción: la financiación en el marco de la política educativa

La evolución de la política educativa española desde principios de la década de los noventa ha reflejado cambios importantes en aspectos tan diversos como la estructura y contenidos del sistema educativo, los marcos curriculares y pedagógicos de la educación o la administración y gestión del sistema de enseñanza. Una vez desarrolladas las regulaciones fundamentales que permitieron hacer efectivo el principio democrático del derecho a la educación explicitado en la Constitución de 1978 y desarrollado posteriormente por la LODE, la política educativa de los noventa tuvo que hacer frente a dos retos fundamentales del sistema de enseñanza.<sup>1</sup> Por una parte, la reforma estructural, curricular y pedagógica del sistema educativo, una tarea pendiente por disponer aún de un sistema educativo regulado por la LGE de 1970 y por la necesidad de construir un modelo de enseñanza próximo a los sistemas educativos europeos. Por otra parte, la necesidad de completar el proceso de descentralización educativa a todas las Comunidades Autónomas, una necesidad derivada del propio desarrollo del Estado de las Autonomías y de un marco constitucional que lo posibilitaba.

La respuesta a ambos retos ha sido más lenta de lo deseado y sobre todo, se ha desarrollado en un contexto económico de ajuste que ha dificultado su financiación. El estancamiento del gasto público educativo desde principios de la década de 1990 (Calero y Bonal, 1999), retrasó tanto el proceso de aplicación de

---

<sup>1</sup> Pueden verse revisiones sobre la evolución de la política educativa en España en Bonal (1998) y Calero y Bonal (1999).

la LOGSE (desarrollada con ritmos desiguales en las distintas CC.AA.) como los procesos de traspaso de competencias a las diez CC.AA. que, a principios de la década, seguían estando administradas por el Ministerio de Educación. En efecto, la LOGSE, aprobada en 1990, no se generalizó en todo el territorio hasta el curso 1996-97, mientras que el proceso de descentralización no se completó hasta el año 2000.

La falta de una ley de financiación de la educación, históricamente reclamada por diferentes sectores de la comunidad educativa<sup>2</sup>, ha significado la desvinculación de las políticas presupuestarias de cualquier marco normativo que asegurara el cumplimiento de los objetivos y necesidades educativas en tiempo adecuado y con los recursos suficientes. En un contexto de política económica condicionada por la contención del gasto y el déficit cero, la falta de recursos educativos, como podrá observarse en este trabajo, ha tenido consecuencias importantes tanto en el terreno de la eficiencia como, sobre todo, en el de la equidad educativa.

Desde 1996, la política educativa del Partido Popular se ha adaptado al contexto de austeridad económica a través de una financiación de la educación claramente insuficiente y prescindiendo de los efectos de sus políticas sobre la equidad. La falta de respuesta a los problemas de fracaso escolar asociados a la extensión de la enseñanza obligatoria o la desatención a la escolarización del alumnado inmigrante son buenas pruebas de ello. El gobierno del PP, por acción y por omisión, ha favorecido la polarización social de los sectores educativos público y privado y ha dado mayor protagonismo al mercado en los procesos de asignación de recursos y de elección de centro, una opción que responde tanto a su orientación liberal conservadora como a su voluntad de austeridad presupuestaria.

Además, la proliferación de leyes educativas aprobadas en la última legislatura se ha llevado a cabo sin planes de financiación e incurriendo en un claro ejercicio de irresponsabilidad fiscal, no por lo que respecta a los ingresos, sino al gasto público. En efecto, la LOCE, la LOU y algunos decretos ministeriales se han aprobado sin planes de financiación (o con recursos insuficientes) y

---

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, el Libro Blanco de la Educación elaborado por CC.OO. (1998).

traspasando la responsabilidad económica del desarrollo legislativo a las Comunidades Autónomas. De este modo, cuestiones como la gratuidad de la educación infantil, regulada por la LOCE, la aprobación de decretos de mínimos curriculares<sup>3</sup> o la descentralización de la gestión y la financiación del sistema de becas son algunos aspectos de la normativa educativa cuyo cumplimiento es responsabilidad de las Comunidades Autónomas, para el cual, sin embargo, no cuentan con financiación específica. El resultado de esta política no sólo ha generado, como es lógico, descontento social, sino incluso actitudes de enfrentamiento entre las CCAA y el MECD; asimismo, como se observará, ha reducido el margen de maniobra financiero de las CCAA para desarrollar un modelo propio de política educativa.

Las páginas que siguen nos mostrarán tanto las cifras de la financiación como las implicaciones territoriales y sociales de este modelo de política educativa.

## **2. Una descripción de las tendencias en la financiación de la educación en los últimos años**

Hemos seleccionado siete indicadores básicos para describir la situación y la evolución de la financiación de la educación en España, entre los años 1995 y 2001. Estos indicadores, recogidos en el cuadro 1, deben de situarse en un contexto configurado por, al menos, tres elementos esenciales: en primer lugar, las modificaciones en la legislación educativa que hemos discutido en el apartado 1; en segundo lugar, la culminación del proceso de descentralización territorial; finalmente, la caída de la natalidad y su muy ligera recuperación únicamente en los últimos cinco años.

La leve caída del esfuerzo financiero público en el sector educativo se ha concentrado en el nivel primario y secundario. Puede observarse que, si bien el

---

<sup>3</sup> El RD 3473/2000 sobre los horarios mínimos de asignaturas instrumentales en la ESO en 2001, por ejemplo, se llevó a cabo sin contemplar la ampliación de horarios. Las CCAA no dispuestas a sacrificar asignaturas artísticas tuvieron que asumir directamente el coste de la ampliación de horarios (véase *El País*, 30/4/2001).

valor del indicador agregado (1) cae hasta el 4,32% del PIB, el indicador referido a la educación superior (2) crece ligeramente, situándose en el 0,78% del PIB en 2001. Si establecemos comparaciones con diferentes países de la OCDE (véase gráfico 1), podemos apreciar cómo España se sitúa entre los países que menos recursos públicos destinan a la educación. Dentro de la U.E., únicamente Grecia e Irlanda presentan niveles de gasto público educativo más bajos que España. El valor del indicador se sitúa en España un punto porcentual por debajo de la media europea; además, esta brecha se ha ido ensanchando en los últimos años. Merece la pena destacar cómo algunos de los países más competitivos del entorno europeo, singularmente los nórdicos pero también algunos con tradición “continental” dentro del diseño del estado del bienestar, ocupan posiciones muy altas en el ranking presentado.

En términos de gasto por estudiante (indicadores 2 y 3), se ha producido un incremento importante del gasto en educación universitaria (un 52% de incremento a precios constantes) y uno más modesto (32%) en los niveles primario y secundario. La caída del número de estudiantes matriculados en la educación superior pública<sup>4</sup> y en la educación primaria y secundaria, tanto pública como privada, junto con el proceso de descentralización territorial, explican parcialmente este crecimiento. Las diferencias con respecto a los países de nuestro entorno que se constataban a partir del gráfico 1 se amplían notablemente al considerar los valores de gasto unitario. El gasto en instituciones educativas por alumno en 2001, en dólares USA corregidos mediante ppc<sup>5</sup>, es en España, en primaria, 3.941 (la media de la OCDE es 4.698); en secundaria, 5.185 (media OCDE de 6.303) y, en superior, 6.666 (media OCDE de 9.413).

En el cuadro 1, los indicadores 5 y 6 nos aportan información sobre la distribución interna del gasto público educativo. La proporción de gasto que se destina a los conciertos con centros privados con relación al total de gasto público no universitario (indicador 5) se ha incrementado muy rápidamente en los últimos

---

<sup>4</sup> Destacaremos que entre 1995 y 2001 el número de estudiantes en la enseñanza superior pública ha pasado de 1.449.967 a 1.403.264; en el mismo período, el número de estudiantes en universidades privadas se ha doblado, pasando de 58.875 (el 3,9% del total) a 122.395 (el 8% del total).

<sup>5</sup> Fuente: OECD (2003). Las diferencias se ampliarían si, además del gasto directo en instituciones educativas, se considerara el gasto canalizado a través de transferencias a los hogares.

años, y supone en 2001 el 17,29%. El incremento, de 4,5 puntos en sólo seis años, se ha producido de forma muy desigual en diferentes CC.AA., como se explica en el apartado 3. Por otra parte, el sistema de becas de educación superior ha continuado en este periodo su progresiva decadencia: en tan sólo seis años la tasa de cobertura (indicador 6) se ha reducido en cinco puntos y se sitúa, en 2001, en el 14,98%, replegándose de nuevo hacia los niveles “asistenciales” de principios de la década de 1980. El último indicador (7) es, hasta cierto punto, resultado del anterior: la tasa neta de escolarización universitaria ha crecido en este período a un ritmo más lento que en los anteriores y se sitúa todavía por debajo de la correspondiente a la mayor parte de los países de nuestro entorno económico.

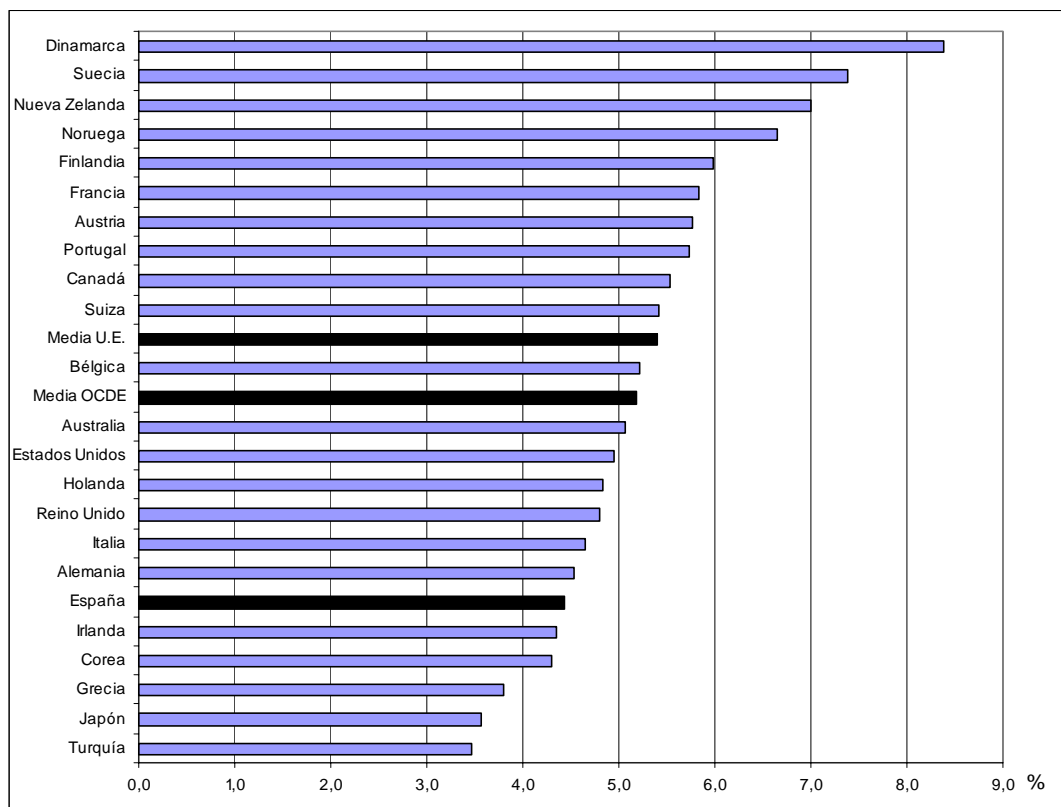
**Cuadro 1. Indicadores básicos de la financiación del sistema educativo español, 1995-2001**

	1995	2001
[1] Gasto público educativo / PIB (%)	4,54	4,32
[2] Gasto público enseñanza superior / PIB (%)	0,72	0,78
[3] Gasto púb. unitario no universit. (€ constantes 2001)	2.227	2.952
[4] Gasto púb. unitario universit. (€ constantes 2001)	2.676	4.080
[5] Gasto público conciertos / gasto público no univ. (%)	12,76	17,29
[6] Tasa de cobertura sistema de becas universitarias	20,00	14,98
[7] Tasa neta escolarización universitaria (18-24 años)	24,09	26,04

Elaborado a partir de: MECD (2003), INE (2002a y 2002b), *Contabilidad Nacional y Regional* (INE) para el PIB.

Nota: el gasto público no incorpora la financiación privada de la enseñanza universitaria en centros públicos a través del pago de matrículas.

**Gráfico 1. Gasto público en educación como porcentaje del PIB. Año 2000.**



Fuente: OECD (2003a).

### **3. Implicaciones del proceso de descentralización territorial sobre la financiación de la educación**

#### **3.1. La financiación de la educación después del proceso de descentralización**

El proceso de traspaso de competencias que finaliza durante la década de 1990 se traduce, actualmente, en una participación mayoritaria de las CC.AA. en la asignación del gasto: las Administraciones Autonómicas controlaban en 2001 el 83,7% del gasto público educativo; en 1990 su participación era únicamente del 50,9% (solamente siete CC.AA. ejercían entonces competencias plenas en el ámbito educativo). El gasto del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en

2001 supuso solamente el 3,8% del total de los recursos, dirigiéndose más de la mitad de ese gasto al sistema de becas y ayudas.

En el cuadro 2 se sistematiza, mediante una batería de siete indicadores, la información básica acerca de las pautas de gasto público educativo en las diecisiete CC.AA. en el año 2001. Los indicadores 1 y 2 se refieren al esfuerzo financiero medido en términos de peso en el PIB; los indicadores 3 y 4 describen el gasto unitario (por estudiante); los indicadores 5 a 7 recogen diferentes dimensiones de la importancia de la financiación del sector privado dentro de la política educativa de cada CC.AA.

Por lo que se refiere a los dos primeros indicadores, las diferencias entre CC.AA. vienen explicadas en buena medida por la participación del sector privado en el sistema educativo: a medida que se incrementa el valor del indicador 6 (y, consiguientemente, del 5) se reduce el valor del indicador 1. Las CC.AA. con elevado nivel de PIB y mucha participación del sector privado (como Baleares, Cataluña y Madrid) ocupan las posiciones más bajas en ambos indicadores. En el caso del gasto en el nivel universitario resulta notable el caso de algunas Comunidades, como Baleares, donde el reducido desempleo juvenil desincentiva la matriculación universitaria y mantiene muy bajo el gasto correspondiente. El caso de Navarra es también remarcable en este aspecto: la presencia de la Universidad privada contiene el gasto público en un nivel llamativamente bajo.

Al abordar el gasto público por estudiante (indicadores 3 y 4) nos encontramos de nuevo con que, en los niveles no universitarios, son las CC.AA. con más presencia del sector privado las que presentan valores más reducidos, con la excepción de las Comunidades Forales, cuyos valores de gasto unitario son elevados pese a ser también elevada la proporción de financiación mediante conciertos. En el nivel universitario, la inexistencia de financiación pública al sector privado (salvo a través de becas a los estudiantes) tiende a reducir las desigualdades entre CC.AA.

Los efectos del proceso de descentralización sobre las diferencias de gasto público asignado por las CC.AA. pueden observarse mediante un índice de concentración del gasto per capita (referido en este caso no a la población que accede a la educación, como en los indicadores 3 y 4, sino a la población

*potencialmente* usuaria de cada nivel educativo). El final del proceso de descentralización ha supuesto un muy ligero incremento de la dispersión del gasto en educación no universitaria entre CC.AA.: el índice de concentración del gasto per capita<sup>6</sup> pasa de 0,19 en 1995 a 0,21 en 2001. El gasto en educación universitaria tiende a converger en el mismo período, siendo el índice correspondiente de 0,34 en 1995 y de 0,28 en 2001. En el caso de los niveles no universitarios, el ligero incremento de la dispersión se debe únicamente a la elevación del gasto en Navarra; entre el resto de CC.AA. el nivel de dispersión se mantiene constante. Algunas CC.AA. que anteriormente pertenecían al “territorio MEC” han efectuado un importante esfuerzo presupuestario: la homologación retributiva del profesorado y las inversiones en construcciones han incrementado algunos presupuestos en proporciones cercanas al 30%.

Los indicadores 5 a 7 se refieren al tratamiento financiero que reciben los centros privados en las diferentes CC.AA. El indicador 5 (peso del gasto público en centros privados sobre el total del gasto público en los niveles no universitarios) depende en buena medida de los valores de los indicadores 6 (porcentaje de alumnos en centros concertados) y 7 (gasto público unitario en los centros concertados). CC.AA. como Aragón, Baleares, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Navarra y el País Vasco tienen una presencia importante de centros privados concertados; cuando a esta presencia se suma un elevado gasto unitario en conciertos (es el caso de Cataluña, Navarra y el País Vasco), se alcanzan valores muy elevados del indicador 5, siendo los máximos los correspondientes al País Vasco y a Cataluña. En el otro extremo del continuo se sitúan Comunidades como Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha y Extremadura, donde el gasto en conciertos es marginal.

---

<sup>6</sup> El índice de concentración utilizado es el siguiente:

$$IC = \left( \frac{\sum_{i=1}^{17} (\ln gepc_i - \overline{\ln gepc})^2}{17} \right)^{\frac{1}{2}}$$

donde *gepc* es el gasto educativo per cápita en la franja de edad correspondiente.



**Cuadro 2. Indicadores básicos de la financiación educativa en las Comunidades Autónomas. Año de referencia, 2001.**

	Gasto público educ. no universit. / PIB (%)	Gasto púb. educ. universitaria / PIB (%)	Gasto púb. por estudiante (no univ.) (€)	Gasto púb. por estudiante (univ.) (€)	Gasto púb. centros privados /Gasto púb. educ. (%)	Alumnos centros concertados / total alumnos no univ. (%)	Gasto púb. centros privados / estudiantes en centros concertados (€)
Andalucía	3,66	0,88	2.285	2.923	12,67	17,83	1.484
Aragón	2,56	0,69	2.963	3.571	17,18	26,89	1.798
Asturias	3,13	0,90	3.256	3.668	12,99	21,78	1.753
Baleares	2,42	0,31	2.757	4.368	22,84	33,22	1.728
Canarias	3,82	0,72	3.044	3.953	7,17	11,63	1.722
Cantabria	2,79	0,67	2.926	4.679	20,77	27,45	1.972
Castilla y León	3,14	0,87	3.128	3.578	15,52	25,26	1.722
Castilla-La Mancha	3,92	0,51	2.803	3.533	9,04	14,81	1.519
Cataluña	2,08	0,63	2.501	4.673	25,57	28,33	2.149
Comunidad Valenciana	2,89	0,91	2.717	4.732	19,66	22,48	1.865
Extremadura	5,12	0,74	2.905	2.961	8,83	15,83	1.127
Galicia	3,55	0,86	3.180	3.196	12,37	18,14	1.854
Madrid	1,84	0,84	2.304	4.920	19,32	23,64	1.678
Murcia	3,69	0,87	2.479	3.892	13,34	18,77	1.568
Navarra	3,00	0,41	4.035	4.688	22,55	36,38	2.296
País Vasco	3,25	0,51	4.427	3.860	28,64	45,23	2.479
La Rioja	2,57	0,67	3.095	4.684	17,59	25,29	1.973
<b>TOTAL</b>	<b>3,10</b>	<b>0,75</b>	<b>2.723</b>	<b>3.931</b>	<b>17,29</b>	<b>22,80</b>	<b>1.840</b>

Notas:

- Elaborado a partir de datos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. El gasto considerado es, en todos los casos, el gasto liquidado.
- Como en el cuadro 1, el gasto público no incorpora la financiación privada de la enseñanza universitaria en centros públicos a través del pago de matrículas.
- Los valores totales incluyen únicamente el gasto efectuado por las Administraciones Autonómicas. No se considera el gasto en Formación Ocupacional, el gasto en becas ni el gasto no distribuido por actividad. Por este motivo, los valores agregados difieren de los que aparecen en el cuadro 1.
- El año de referencia para los cinco primeros indicadores es 2001. Para los dos últimos, 2000.

### **3.2. Instrumentos específicos de financiación educativa de las CC.AA.**

A pesar de haberse completado las transferencias educativas a todas las CC.AA., la diversidad de modelos de financiación educativa sigue basándose esencialmente en la desigual presencia del sector privado en los distintos territorios. En otros ámbitos de la política educativa no existe hasta el momento una gran variedad de instrumentos y programas que tengan como consecuencia pautas de gasto muy diferentes. El ligero aumento de la dispersión territorial del gasto no refleja sin duda un modelo descentralizado de administración del sistema que potencialmente pueda presentar opciones y estrategias de política educativa diferentes, al menos en los territorios que han asumido las competencias educativas recientemente. La relativa uniformidad en las políticas educativas de las CC.AA., en lo que respecta a las pautas de gasto público, es resultado de factores como el ya mencionado de la homologación retributiva del profesorado y de la intensidad legislativa desarrollada por el MECD, una intensidad que ha coincidido precisamente con la finalización del traspaso de competencias y que ha reducido notablemente el margen de maniobra presupuestaria de las CC.AA., obligadas como están a responder económicamente a la normativa educativa desarrollada por el gobierno central.

La cautividad de los presupuestos educativos de las CC.AA. y la tendencia a la contención del gasto en la mayor parte de territorios que han gozado de autonomía educativa desde principios de los ochenta han reducido la diversidad de estrategias territoriales de financiación educativa, siendo éstas muy tímidas en términos cuantitativos y cualitativos. Con todo, cabe destacar algunos programas específicos. En Castilla La Mancha, por ejemplo el gobierno autonómico ha desarrollado desde el curso 2000-01 un programa de gratuidad de libros de texto, programa que en la actualidad se extiende a toda la enseñanza obligatoria (211.000 alumnos). Programas menos completos de gratuidad de libros de texto se han desarrollado también en Aragón y La Rioja, mientras que otras CC.AA. han incluido ayudas específicas a la adquisición de libros y materiales<sup>7</sup> (País Vasco, Navarra, Valencia, Canarias, Cantabria). Otros

---

<sup>7</sup> Estas ayudas normalmente complementan la ayuda de 75€ que otorga el MECD.

territorios han optado por fórmulas que priorizan a la población más desfavorecida (Andalucía, Madrid, Murcia), mientras que Baleares es la única Comunidad que contempla la posibilidad de deducir los gastos de adquisición de libros y materiales en la declaración del IRPF.

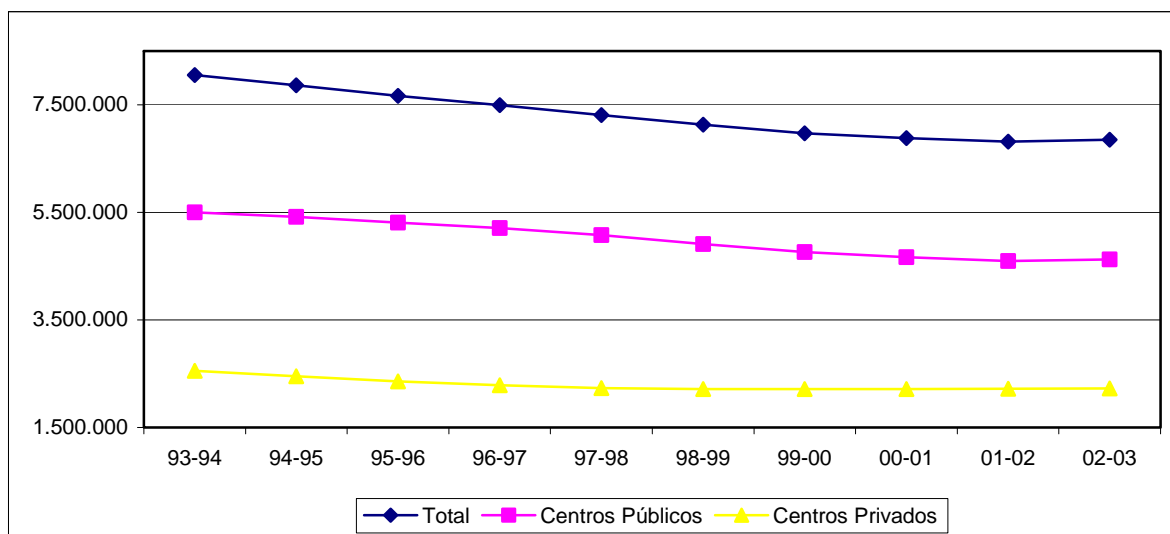
Las CC.AA. han hecho hasta el momento un escaso uso del margen de autonomía fiscal en la administración del IRPF para incorporar deducciones de la cuota por razón de gastos educativos. Solamente Baleares y Murcia incluyen deducciones específicas a la escolarización de menores de 3 años, mientras que Canarias dispone de un programa de ayuda para menores de 25 años que estudien fuera de las islas. Asimismo, existen programas de ayudas educativas de transporte, de comedor, de actividades extraescolares, etc., programas que en ningún caso suponen un elevado gasto y, por tanto, no son suficientes para diferenciar las políticas de financiación de la educación de las CC.AA., una diferenciación que sigue basándose fundamentalmente en el tratamiento dispensado a los sectores público y privado de la enseñanza.

#### **4. La escolarización y la financiación en el sector privado**

##### **4.1. Algunas notas sobre la demografía educativa de los años noventa**

Durante la década 1993-2003 las enseñanzas no universitarias han perdido más de 1.200.000 alumnos (que equivale a una reducción del 15%). La caída de la natalidad no ha conseguido compensar el efecto de otros factores de expansión del sistema, como la generalización de la LOGSE en todo el territorio, la escolarización de población de origen inmigrante o el aumento de las tasas de escolarización en la educación no obligatoria. Una situación, por lo tanto, deseable desde el punto de vista de la administración de los recursos y de la posibilidad de destinar esfuerzos a las políticas de expansión del sistema, de equidad y de compensación social, esfuerzos que, como ya hemos señalado, no han tenido lugar.

**Gráfico 2: Alumnado matriculado en el sistema educativo en la enseñanza no universitaria, 1993-2003**

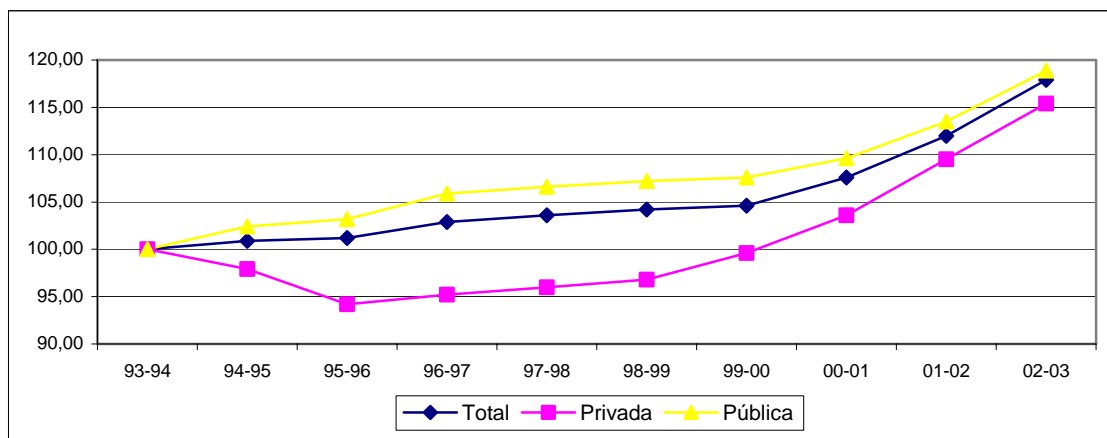


Elaborado a partir de MECD (2003d).

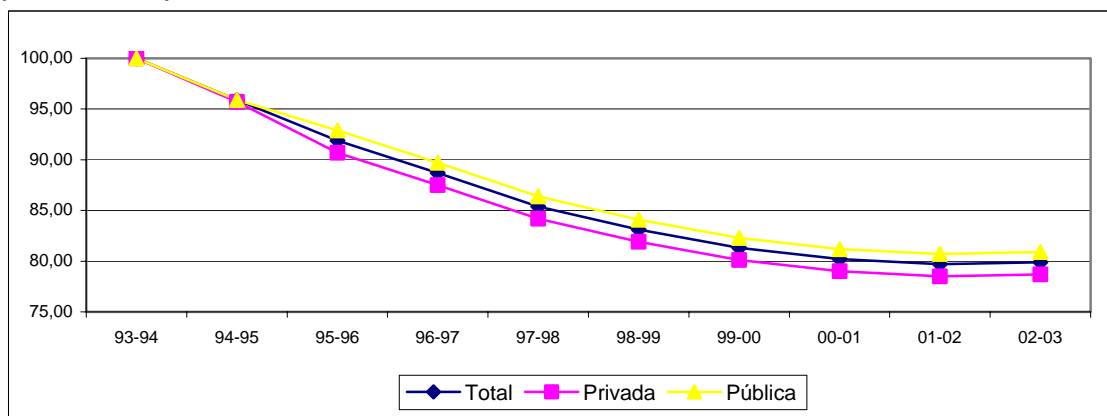
El gráfico 2 nos muestra cómo la pérdida de alumnado ha afectado prácticamente del mismo modo al sector público y al sector privado (el sector privado pasa de escolarizar el 31,7% del alumnado en 1993 al 32,5% en 2003). El análisis de la evolución de la escolarización por niveles educativos, sin embargo, nos muestra pautas de demanda educativa diferentes entre los sectores público y privado. En educación infantil (gráfico 3), la tendencia de escolarización ha sido creciente y el aumento ha sido superior en el sector público. En el tramo de edad 6-13 (gráfico 4), el sector público ha “resistido” más que el sector privado la caída del número de estudiantes. La pauta es distinta sin embargo en el tramo de edad 14-18 (gráfico 5). En este caso, mientras que la pérdida de alumnos en el sector público es de un 25% en toda la década, el sector privado pierde en total menos de un 10%, experimenta una clara recuperación a partir del curso 1997-98 y una ligera pérdida a partir de 2001-02. Coincide por lo tanto la generalización de la LOGSE en todo el Estado con un cambio en las pautas de demanda educativa de la enseñanza secundaria que favorece al sector privado, sector que actúa como “refugio” social ante la expansión de la enseñanza secundaria obligatoria. La estabilidad en la distribución total del alumnado entre sectores a lo largo de la década, por lo tanto, oculta unas pautas de distribución por niveles educativos opuestas. La

pérdida del sector público en el alumnado escolarizado a partir de los 14 años se compensa con un mayor peso de este sector en la escolarización de las edades inferiores, edades que cuentan con más estudiantes en términos absolutos y que concentran a la mayor parte de alumnado extranjero.

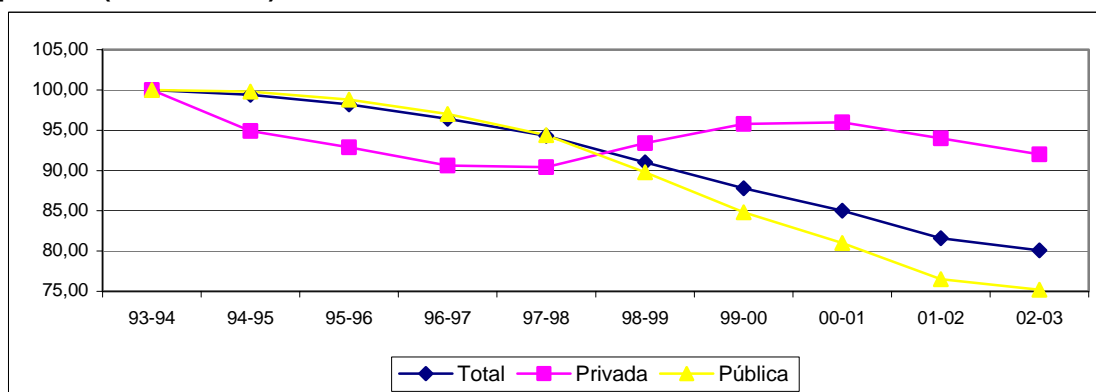
**Gráfico 3: Evolución del número de alumnos 0-5 años en los sectores público y privado (1993-94=100)**



**Gráfico 4: Evolución del número de alumnos 6-13 años en los sectores público y privado (1993-94=100)**



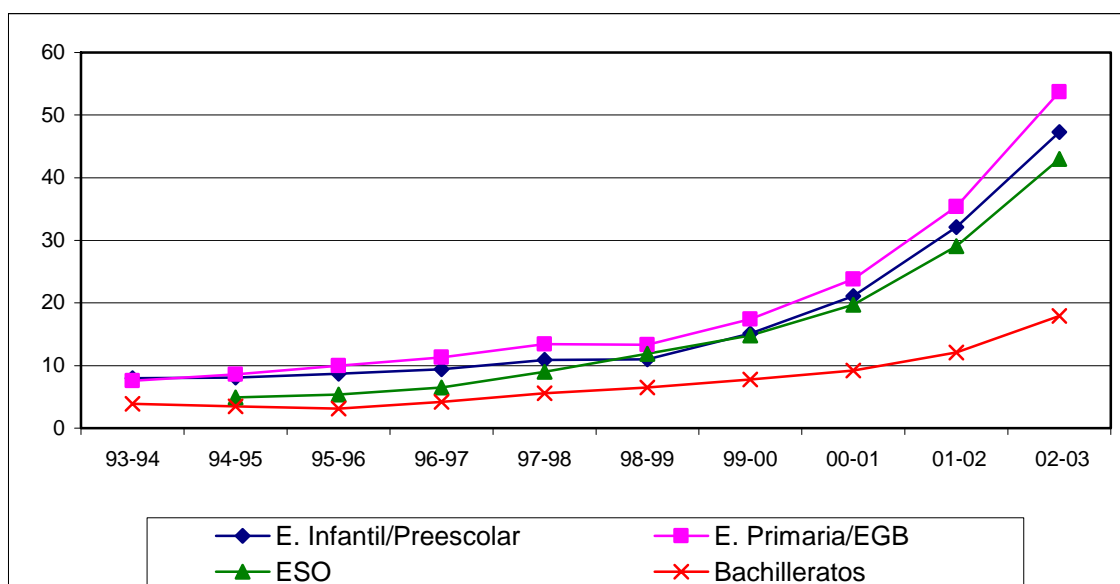
**Gráfico 5: Evolución del número de alumnos 14-18 años en los sectores público y privado (1993-94=100)**



Elaborados a partir de MECD (2003d).

El gráfico 6 nos muestra la evolución del número de alumnos extranjeros en la última década. El crecimiento ha sido especialmente notable en los dos últimos años. Un crecimiento, además, que ha sido más acusado en los niveles educativos correspondientes a las edades tempranas. En conjunto, el alumnado extranjero (303.827) representa hoy el 4,3 % del total del alumnado matriculado. Esta cifra es del 5,3% en la enseñanza pública, debido a la extremada concentración de este alumnado en este sector (un 80,2% en 2002-03).

**Gráfico 6: Evolución del número de alumnos extranjeros por niveles educativos, en tantos por mil.**



Elaborado a partir de MECD (2003e).

#### **4.2. Las regulaciones educativas favorables a la libertad de elección de centro**

Las tendencias observadas en las pautas de demanda educativa se han producido tanto por la falta de una política educativa activa que lo evitara como por el desarrollo de normativas que han favorecido la libertad de elección de centro y la consiguiente polarización social de la demanda educativa. Sobre este aspecto, merece la pena destacar el RD 366/1997, sobre los procesos de admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos, decreto que modificó la normativa anterior sobre esta materia y cuyo preámbulo

destaca la necesidad de “adaptar la regulación legal para evitar que las exigencias de la planificación terminen constriñendo la libertad de elección de centro hasta el punto de hacerla inefectiva”. Con este objetivo, la nueva normativa introdujo medidas como la ampliación de las zonas de influencia de los centros sostenidos con fondos públicos, a fin de incrementar las posibilidades de elección de las familias, el refuerzo de criterios prioritarios como el del número de hermanos en el centro o el de proximidad domiciliaria (tratando indistintamente la proximidad al domicilio familiar o al lugar de trabajo de los padres o tutor) en detrimento del criterio de renta, la introducción de criterios complementarios para ponderar elementos de carácter social con la consideración efectiva de la competencia de los centros en la admisión de alumnos, y la posibilidad de efectuar adscripciones múltiples entre centros de educación primaria e institutos de educación secundaria.

El RD 366/1997 reguló los criterios de admisión en los centros sostenidos con fondos públicos en los territorios todavía administrados por el Ministerio de Educación en 1997. Las CC.AA. con competencias plenas en educación desarrollaron su propia normativa, en algunos casos incluso más favorable a la elección de centro que la que se deriva del decreto del MEC de 1997. Una vez completado el proceso de descentralización, han sido pocas las CC.AA. que han optado por desarrollar regulaciones propias en este terreno. Los cambios, además, no han alterado de forma sustancial los baremos fijados en su día por el MEC (cuadro 3).

Por otra parte, la política favorable a la elección de centro y a la competitividad entre escuelas se ha reforzado más con la LOCE. En su artículo 75 la ley expone lo siguiente:

“Tendrán preferencia para acogerse al régimen de conciertos aquellos centros que impartan la enseñanza básica, satisfagan necesidades de escolarización, atiendan a poblaciones escolares en condiciones sociales y económicas desfavorables o que realicen experiencias de interés pedagógico para el sistema educativo. Además, tendrán preferencia aquellos centros que en régimen de cooperativa cumplan con las finalidades anteriormente señaladas. Las Administraciones educativas tendrán en cuenta la demanda social de las plazas escolares en los centros.”

La posibilidad de que las Administraciones educativas puedan tener en cuenta la demanda social de plazas escolares introduce nuevos mecanismos de competencia entre escuelas, hecho que, junto con la mayor libertad de

elección de centro, puede polarizar todavía más la distribución del alumnado en los sectores público y privado concertado de la enseñanza.



**Cuadro 3: Criterios de admisión de alumnos en los centros de enseñanza obligatoria sostenidos con fondos públicos, según CC.AA.**

	RD 366/1997	CAT	PV	NAV	GAL	VAL	CAN	AND	ARA	AST	BAL	CAN	CLM	CL	EXT	MAD	MUR	RIO
<b>Renta a partir del SMI</b>																		
menor de ¼	2	2	2	1,5	2	2	2	2	1	2	2	2	3	2	2	2	2	2
entre 1/4 y ½	2	2	2	1,5	2	2	2	1	1	2	2	2	2	2	1	2	2	2
más de ½	2	2	2	1,5	2	2	2	0	1	2	2	2	1	2	0	1	2	2
Igual	2	2	2	1,5	2	2	2	0	1	2	2	2	1	2	0	1	2	2
entre igual y el doble	1	2	2	0,5	2	1	1,5	0	0	1	1	1	0	1	0	0	1	1
más del doble	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
más del cuádruple	0	0	0	0	0	0	0,5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Proximidad del domicilio (hogar y laboral)</b>																		
dentro zona de influencia	4	5	5	5	5	5	5	6	6	4	4	4	5	4	5	4	4	5
dentro zona limítrofe	2	2	2	2	2	2	3	3	3	2	2	2	3	2	2	2	2	3
dentro del municipio	0	1	0	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Hermanos en el centro</b>																		
Primer hermano	4	5	4	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	3	4	4	5
Segundo hermano	3	0	5**	1	1	1	1	1	1*	3	3	3	1	3	1	3	3	2
<b>Criterios complementarios</b>																		
Familia numerosa	1,5	3		1					1	1,5	1	1,5	1	1,5		1,5	1,5	1,5
Libremente apreciados por los centros	1	2		3			1					1				1	1	1
Minusvalías de alumno o familiar	1,5		1	1				1	1	1,5	1	1,5	1	1,5	1	1,5	1,5	1,5
Recomendación de los servicios sociales										1								
Socio cooperativista			1															
Solicitud desde fuera de Extremadura																		1

\* 1 punto por hermano en el centro hasta un máx. de 6 puntos

\*\* 5 puntos en total por 2 o más hermanos

### 4.3. Gasto educativo privado

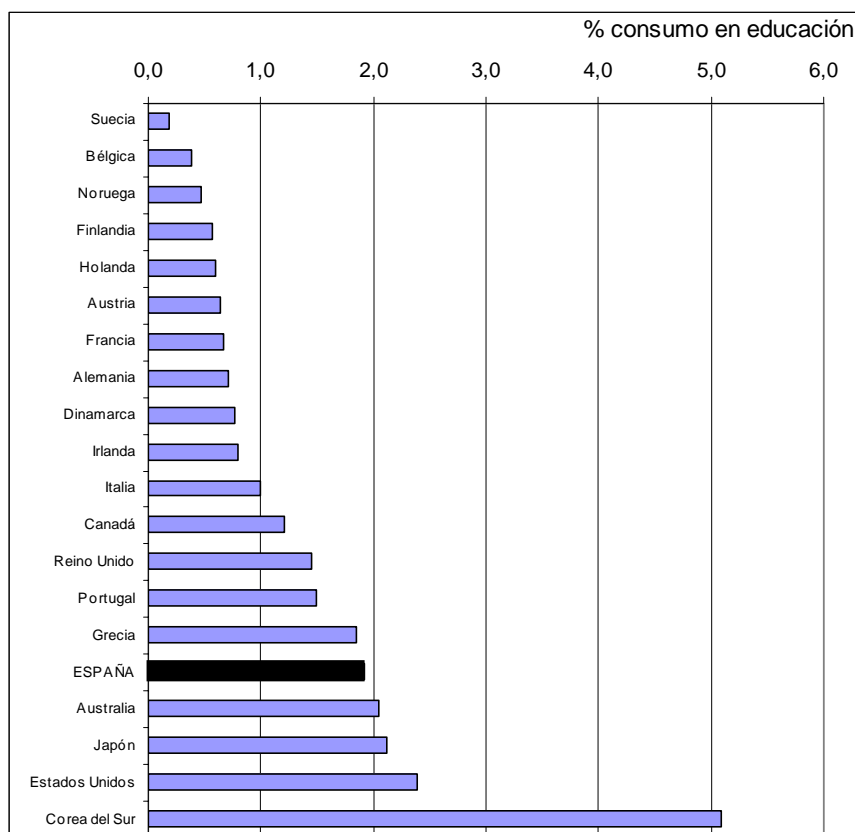
El gasto educativo que efectúan directamente los hogares (en forma de matrícula, destinado a libros de texto, materiales, etc.) es especialmente elevado en España. El gráfico 7, donde se recogen, para diferentes países de la OCDE, las participaciones del consumo en educación sobre el consumo final de los hogares, permite situar a España en el contexto internacional. El valor que le corresponde, 1,9%, es el más alto entre los países europeos, sólo superado por algunos países no europeos de la OCDE, como Australia, Japón, Estados Unidos y Corea del Sur. Se puede observar cómo este gasto actúa en buena medida “compensando” la incidencia del gasto público: en los países escandinavos, por ejemplo, con muy elevados niveles de gasto público educativo, el consumo directo en educación de los hogares no alcanza el 1% de su consumo total.

La magnitud del gasto privado educativo viene determinada, en España, por la reducida intervención del sector público en la cobertura de costes educativos indirectos, que asumen fundamentalmente los hogares, por la presencia de centros privados no concertados y, muy especialmente, por el incumplimiento de la condición de gratuidad de la docencia básica en los centros privados concertados. Este último factor explica, en buena medida, las diferencias en la magnitud del gasto privado educativo en el nivel no universitario que se establecen entre CC.AA. (véase el cuadro 4, elaborado a partir de datos de la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares). En la selección de CC.AA. que aparece en el cuadro destacan, para el nivel no universitario, los valores elevados para Cataluña y Madrid<sup>8</sup>. En el nivel universitario vuelven a destacar las mismas Comunidades, junto con el País Vasco y Aragón; en el caso de las tres primeras ello viene explicado por la mayor presencia de centros universitarios privados, así como por el reducido efecto del sistema de becas debido a los niveles de renta (véase apartado 5).

---

<sup>8</sup> Llama la atención, teniendo en cuenta la elevada presencia de la educación privada en el País Vasco, el reducido nivel de gasto privado en esta Comunidad, que se explica a causa de que el 87% de los alumnos de secundaria escolarizados en centros privados acuden a centros concertados, cuando en el conjunto del Estado esta ratio se sitúa en el 78%.

**Gráfico 7. Consumo final de los hogares en educación, como porcentaje del total del consumo final de los hogares. Países de la OCDE, 1998.**



Fuente: OECD (2002).

**Cuadro 4. Gasto privado (consumo final de los hogares) en educación para algunas CC.AA. Media por alumno, 1998. Euros.**

	Nivel no universitario	Nivel universitario
Andalucía	89	499
Aragón	180	846
Castilla y León	98	615
Cataluña	341	662
Comunidad Valenciana	153	321
Galicia	144	232
Madrid	307	722
País Vasco	173	948
Total	167	525

Elaborado a partir de la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares- cuatro trimestres de 1998.

Nota: Se han seleccionado algunas CC.AA. donde los problemas de sesgo por tamaño de la muestra son más improbables.

## 5. La financiación a través del sistema de becas y ayudas

Nos centraremos, en primer lugar, en el sistema de becas y ayudas en educación superior, que es cuantitativamente el más relevante dentro del sistema general de financiación educativa. Como se puede ver en el cuadro 5, el programa general de becas del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) cubre actualmente al 14,98% del total de estudiantes y el gasto que supone se eleva al 7,8% del total del gasto público en educación superior. El programa tiene una reducida incidencia cuantitativa, que se corresponde con la nula voluntad política de reformar un diseño que se adecuaba a la realidad social de la década de 1980 pero que no se corresponde con la actual. La tasa de cobertura del programa es muy distinta en diferentes CC.AA., como queda reflejado en el cuadro 6: se establece una relación inversamente proporcional, casi lineal, entre nivel de renta per capita y tasa de cobertura del sistema.

El programa tiene, además, una eficacia limitada, especialmente en el nivel distributivo (véase Calero, 1996). Las modificaciones aplicadas en la convocatoria 2002-2003<sup>9</sup> introducen como requisito adicional para acceder a las ayudas compensatorias (sobre el ya existente referido a las rentas) la pertenencia a colectivos desfavorecidos<sup>10</sup>; esta tendencia a la asistencialización provoca la reducción de la progresividad agregada del sistema de becas.

Por otra parte, desde el curso 1999-2000, y como complemento al proceso de distrito abierto, el MECD concede becas de movilidad, para los alumnos universitarios que cursan estudios fuera de su Comunidad Autónoma<sup>11</sup>; los importes de estas becas, en los casos en que es necesario el cambio de residencia, oscilan entre 2.767 y 4.668 euros.

---

<sup>9</sup> Véase el artículo 4 de la Orden ministerial de convocatorias de becas y ayudas al estudio de carácter general para el curso 2002/2003 (B.O.E. de 15-07-2002).

<sup>10</sup> Familias cuyo sustentador principal se encuentre en situación de desempleo o sea pensionista por invalidez; familias numerosas; huérfanos absolutos; familias cuyo sustentador principal sea viudo, padre o madre solteros, divorciado o separado legalmente o de hecho; familias en las que el solicitante o alguno de sus hermanos o hijos esté afectado de minusvalía, legalmente calificada.

<sup>11</sup> Para la convocatoria del curso 2003-04, véase la “Resolución por la que se convocan becas de movilidad, para el curso 2003/04 para los alumnos universitarios que cursan estudios fuera de su comunidad autónoma” (B.O.E. 8-6-2003).

A través del nuevo programa experimental de créditos<sup>12</sup>, establecido por el MECED desde el curso 1998-1999, los estudiantes pueden solicitar un préstamo a instituciones financieras comerciales, de hasta 4.200 euros al año (en la convocatoria 2003-2004). Los estudiantes que alcanzan un determinado nivel de resultados académicos son avalados por el Ministerio. Las condiciones de devolución incluyen un período de amortización de tres años, después de un año de período de carencia, y tipos de interés subvencionados (la subvención supone en torno al 70% de los intereses)<sup>13</sup>. El coste público agregado del programa, en el curso 2001-2002, fue de 709.194 euros. Este programa coexiste con otros, más reducidos, organizados por algunos gobiernos autonómicos y por universidades.

En los próximos años, como consecuencia de los cambios introducidos en la L.O.U., las CC.AA. asumirán la gestión de las becas y ayudas de educación superior (competencia que hasta el momento únicamente tenía el País Vasco). Ya antes de esta modificación, y como respuesta a las limitaciones del programa general del MECED y a la consiguiente caída de la cobertura, diversas CC.AA. habían desarrollado programas complementarios. La magnitud de estos programas es reducida, como puede apreciarse en el cuadro 7.

Concluiremos este apartado haciendo una breve referencia al sistema de becas y ayudas en los niveles no universitarios. La relevancia de este sistema dentro del conjunto de mecanismos de financiación educativa es extremadamente limitada. Puede apreciarse en el cuadro 8 que el volumen de gasto dedicado a becas y ayudas por el MECED apenas supera el 1% del total del gasto público en educación no universitaria. El programa del MECED supone el 68,5% del gasto en becas y ayudas (teniendo en cuenta la existencia, que ya hemos revisado, de otros programas de las CC.AA.), por lo que el total del gasto en esta partida alcanza únicamente el 1,47%. Estas cifras indican una desatención importante, dentro del diseño de la política educativa, al sistema

---

<sup>12</sup> La convocatoria más reciente puede encontrarse en la “Resolución de 4 de junio de 2003 de la Secretaría de Estado de Educación y Universidades, por la que se efectúa convocatoria pública para los estudiantes universitarios interesados en solicitar créditos”, publicada en el BOE de 20 de junio de 2003.

<sup>13</sup> Este programa se aplicó siguiendo una primera propuesta incluida en Consejo de Universidades (1994). Resulta destacable que no se tomaran en cuenta otras alternativas basadas en devoluciones asociadas a la renta, a pesar de las ventajas (en el área de la equidad y de la reducción de desincentivos) de tales alternativas.

de becas de los niveles no universitarios. En nuestra opinión, tal situación debería corregirse, con el objetivo de incrementar las bajas tasas de escolarización postobligatorias, lo que redundaría, por una parte, en la mejora del limitado stock de capital humano en España (véase apartado 6.1) y, por otra, en el avance de la democratización del sistema educativo.

**Cuadro 5. Indicadores del sistema de becas concedidas por el MECD (nivel universitario), 1985-2000.**

Año	Número de Becarios/ becarios	estudiantes (%)	Gasto en becas. (mill. euros).	Gasto en becas / gasto púb. ed. sup. (%)	Cuantía (incluye compensación) (euros)	media
1985	113.884	13,8	72,98	7,0	640,8	
1990	213.765	19,4	226,93	8,3	1.061,6	
1995	300.395	20,0	340,80	8,8	1.134,5	
2000	228.895	14,98	473,71	7,8	2.069,5	

Fuente: MECD (varios años).

**Cuadro 6. Tasa de cobertura del programa de becas del MECD, nivel universitario, para diferentes CC.AA. y para la UNED. Curso 2000-2001.**

Andalucía	22,72
Aragón	12,49
Asturias	15,60
Baleares	8,58
Canarias	18,24
Cantabria	18,73
Castilla y León	18,26
Castilla-La Mancha	23,05
Cataluña	11,17
Comunidad Valenciana	18,82
Extremadura	29,04
Galicia	17,77
Madrid	11,80
Murcia	16,91
Navarra	12,01
País Vasco	
La Rioja	14,14
UNED	6,03
<b>TOTAL</b>	<b>14,98</b>

Fuente: MECD (2003c).

Nota: La aplicación, a partir de 2002, del nuevo criterio estadístico en este campo del MECD dificulta la contabilización de los alumnos becarios. Con el nuevo criterio se considera becario, por ejemplo, a quien recibe una ayuda en el pago de la matrícula por familia numerosa. Con objeto de retener la definición convencional de becario, permitiendo la comparación con los datos de años anteriores, se ha considerado como becarios en este cuadro, así como en el

cuadro 1, a los receptores de la ayuda de exención de precios (a la que pueden añadirse otras ayudas).

**Cuadro 7. Gasto en becas, niveles no universitario y universitario, según entidad financiadora. Curso 2000-01. Miles de euros.**

	no universitario	universitario
M.E.C.D.	201.765	473.711
Aragón	1.196,4	123,1
Baleares	1.794,5	607
Canarias	9.902,1	1.098,4
Castilla y León	--	1.368
Cataluña	19.965	353,5
Comunidad	13.438	--
Extremadura	1.948	715
Galicia	2.734	1505,7
Madrid	20.536	1.100
Murcia	1.020,9	509,6
Navarra	453,4	2.463
País Vasco	19.214	15.001
La Rioja	559,6	192
<b>Total</b>	<b>294.526</b>	<b>498.747</b>

Fuente: MECD (2003a).

**Cuadro 8. Gasto en becas y ayudas no universitarias (programa MECD) como porcentaje del total de gasto educativo no universitario, por CC.AA. Curso 2000-2001.**

Andalucía	2,32
Aragón	0,73
Asturias	1,02
Baleares	0,44
Canarias	1,37
Cantabria	1,13
Castilla y León	1,04
Castilla-La Mancha	1,20
Cataluña	0,58
Comunidad Valenciana	0,80
Extremadura	2,14
Galicia	1,20
Madrid	0,54
Murcia	1,32
Navarra	0,42
País Vasco	--
La Rioja	0,46
<b>TOTAL</b>	<b>1,01</b>

Fuente: MECD (2003c) y MECD (2003a).

## **6. Reflexiones sobre las implicaciones de las actuales pautas de financiación**

### **6.1. Implicaciones sobre los niveles de cualificación de la fuerza de trabajo**

La cualificación educativa del conjunto de la población española sigue siendo escasa; los niveles de formación de la población activa están a la cola de los países de la OCDE, como se observa en el gráfico 8. En este gráfico se refleja información de dos franjas de edad diferenciadas (25-34 y 45-54), con la intención de recoger el efecto de las transformaciones de los sistemas educativos durante el último cuarto de siglo. La población activa española, en la franja “joven”, tiene todavía un 40% de personas que han alcanzado únicamente la educación obligatoria (secundaria inferior, el antiguo 8º de EGB), cuando la presencia de este grupo en la mayor parte de los países de nuestro entorno está por debajo del 20% y la media de la U.E. se sitúa en 23%.

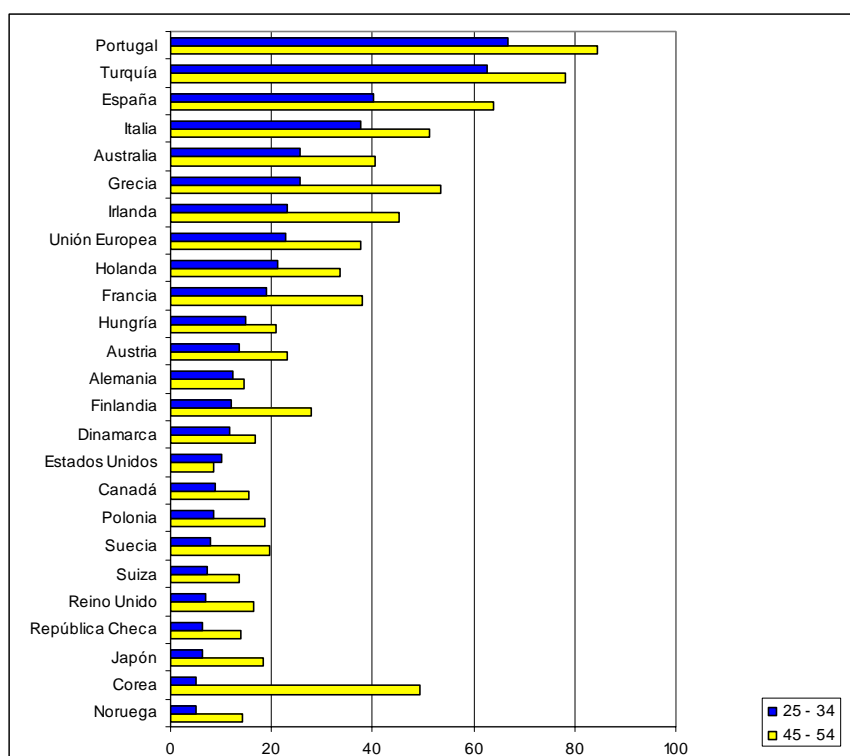
La diferencia entre las dos franjas de edad, para cada país, indica la intensidad de la democratización del acceso a los niveles educativos postobligatorios; España se sitúa en el grupo de países donde se observa una modificación más importante (después de Corea, Grecia, Irlanda y Finlandia). Sin embargo, la situación actual es todavía muy desfavorable, no sólo medida en términos de stock como se hace en el gráfico 8, sino también medida en términos de flujos anuales de cualificación por parte del sector educativo. Esta escasez de cualificación, específicamente en el nivel secundario, supone un “cuello de botella” para las posibilidades de desarrollo. Oliver (2003) analiza esta situación en un estudio reciente donde se compara la composición del capital humano de diferentes regiones europeas. Si bien el estudio se centra específicamente en el caso de Cataluña, algunas de las carencias de formación son compartidas con Madrid y el País Vasco, Comunidades que entran también en el análisis.

Las pautas actuales de la financiación educativa en España y, lo que es peor, las tendencias que aparecen en las reformas recientes, no parecen contribuir a dar un impulso serio a la equiparación de los niveles de formación con los países de nuestro entorno. La intensificación de la acción de selección



y dualización en el nivel de secundaria, junto con la muy reducida intensidad de la financiación a través de becas en este mismo nivel no permiten ser excesivamente optimistas en ese sentido.

**Gráfico 8. Porcentaje de la población activa con estudios acabados de pre-primaria, primaria o secundaria inferior. Selección de países de la OCDE, 2001. Grupos de edad: 25-34 años; 45-54 años.**



Fuente: OECD (2003b).

## 6.2. Implicaciones sobre la equidad

Por lo que respecta a la equidad, las reformas educativas que ha llevado a cabo el gobierno conservador, especialmente en la última legislatura, han prescindido por completo de desarrollar una política educativa compensadora de las desigualdades sociales.<sup>14</sup> El énfasis puesto en la “calidad” de la educación oculta unas opciones políticas cuya consecuencia más visible es la segregación social del sistema educativo.

<sup>14</sup> Una evaluación de indicadores de equidad del sistema educativo español puede verse en Bonal (2003).

El discurso conservador sobre la calidad de la enseñanza ha magnificado, por una parte, las cifras de fracaso escolar de la enseñanza secundaria obligatoria, cuando los propios datos del MECD ponen de relieve cómo el fracaso escolar se ha reducido de un 37% a un 23,6% entre 1989 y 1999<sup>15</sup> (Marchesi, 2003). Por otra parte, las reformas centradas en la calidad se han justificado a partir de comparaciones internacionales sobre los resultados educativos, ignorando por completo tanto los antecedentes históricos del sistema educativo español como los factores que explican las diferencias entre países.<sup>16</sup> Este discurso ha constituido las bases de legitimación de la nueva política educativa conservadora, que tiene su máxima expresión en la Ley de Calidad (LOCE). El hecho de prescindir de una política orientada a la equidad, y el propio desarrollo de la LOCE, en un contexto sociodemográfico como el que caracteriza en la actualidad al sistema de enseñanza español, puede tener efectos que agraven aún más algunas tendencias de polarización social que ya son hoy observables.

La permisividad ante la segregación social es patente por la ausencia de una política educativa que atienda a la escolarización del alumnado de origen inmigrante, un alumnado cuya presencia se ha duplicado en sólo dos años. La falta de una política de planificación de la distribución de este alumnado en los centros sostenidos con fondos públicos se ha traducido en una extrema concentración del mismo en los centros públicos. Las difíciles condiciones socioeducativas que caracterizan la incorporación del alumnado inmigrante (una notable proporción del mismo se incorpora tardíamente en el curso escolar) dificultan enormemente la labor pedagógica del profesorado, una situación que repercute no sólo sobre las condiciones de aprendizaje de este alumnado sino también del alumnado autóctono que acude a los mismos centros. El proceso de formación de verdaderos guetos escolares es ya hoy

---

<sup>15</sup> La cifra corresponde a la relación porcentual entre el total de alumnado que consigue el Graduado en Educación Secundaria, promoción 2º de BUP y se gradúa en FPI con la población de 16 años.

<sup>16</sup> El ejemplo más claro de ello es el uso que el MECD ha hecho de los resultados del informe PISA (*Programme for International Student Assessment*) de la OCDE (2001). Dicho informe destaca, entre otros aspectos, el gasto público por alumno como factor explicativo de las diferencias en los resultados educativos así como la correspondencia entre la equidad y eficiencia internas de los sistemas de enseñanza. El MECD se ha basado en los resultados de los alumnos españoles en el informe (inferiores a la media de la OCDE) para justificar la necesidad de llevar a cabo la LOCE; sin embargo, ha ocultado las causas de las diferencias en los resultados que el propio informe señala.

una realidad, llegando a producirse no sólo una acentuada polarización social entre los sectores público y privado sino también una diferenciación notable entre los propios centros públicos. El establecimiento de itinerarios educativos a partir de los 14 años, fijado por la LOCE, puede acentuar más aún el proceso ya evidente de “huida” de los centros públicos y reforzar la diferenciación interna dentro del sector público.

Por otra parte, las regulaciones sobre educación infantil incluidas en la LOCE pueden tener también consecuencias sobre la equidad educativa. Por una parte, esta Ley da un paso atrás al volver a caracterizar como etapa “Preescolar” la escolarización de 0 a 3, eliminando de este modo la denominación de educación infantil (primer ciclo) que en su día estableció la LOGSE. Lejos de ser una cuestión puramente terminológica, la no consideración de la etapa 0-3 como un ciclo educativo supone la posibilidad de que las Administraciones educativas central o autonómicas puedan quedar exentas de mayores responsabilidades en las políticas de regulación y de oferta de este tramo educativo (históricamente desarrollado en España en condiciones precarias), dejando en manos de los gobiernos locales, y sin ningún tipo de financiación adicional, la posibilidad de expandir la oferta del sector. Es este un hecho especialmente significativo cuando la investigación socioeducativa señala la escolarización temprana como un factor clave de las oportunidades educativas futuras (Tedesco, 2003; Esping-Andersen, 2001). En segundo lugar, la LOCE fija la gratuidad de la educación infantil (ahora restringida a la etapa 3-6), un tramo que permanece no obligatorio. La gratuidad podría tener efectos positivos sobre la equidad puesto que permite evitar la discriminación que supone que la ocupación de plazas previas a la primera etapa concertada de la enseñanza obligatoria (primaria) reduzca la oferta de plazas en los centros privados concertados a partir de los 6 años. Sin embargo, la no gratuidad real de la enseñanza concertada y la actual polarización social de la demanda pueden convertir la gratuidad de la educación infantil en un mecanismo que refuerce las desigualdades educativas.

## **7. Líneas de avance para una política educativa integradora**

El balance realizado hasta ahora nos permite concluir que la situación actual de la educación en España exige un replanteamiento en profundidad de las opciones políticas que la orientan. En este apartado queremos simplemente señalar cuáles deberían ser a nuestro entender las líneas de cambio más destacadas para desarrollar un modelo de política educativa más integrador y compensador de las desigualdades. Unas líneas de avance que, obviamente, requerirían de un trabajo de análisis y de elaboración de propuestas que escape a las posibilidades de este artículo.

En primer lugar, una de las cuestiones más urgentes a resolver se centra en la ya mencionada irresponsabilidad fiscal en la que incurre en estos momentos el MECD al desarrollar normativas educativas sin que éstas vayan acompañadas de planes de financiación. Este sistema no sólo obliga a las CC.AA. a financiar aquello que legisla el gobierno central sino que es contradictorio con un planteamiento de descentralización en el que cada Comunidad pueda desarrollar un modelo propio de política educativa. Lejos de garantizar la equidad en el territorio, la irresponsabilidad fiscal se traduce en respuestas de aplicación de las políticas ministeriales que en buena medida dependen de la capacidad económica de las CC.AA (y de sus opciones políticas), al tiempo que se reducen los márgenes de autonomía que deberían derivarse de un modelo efectivamente descentralizado. Ante la inexistencia de una ley de financiación de la educación, debería exigirse que la financiación de las normativas de ámbito estatal fueran acompañadas de planes específicos de financiación.

En segundo lugar, los análisis en materia de administración y gestión de la educación coinciden en destacar la importancia de la escala local como ámbito más eficaz y equitativo para el desarrollo de buena parte de la política educativa. La proximidad de la administración al ciudadano, el conocimiento del contexto o la coordinación de recursos humanos y materiales son algunos aspectos que los analistas destacan como activos de la gestión local de la educación o de otros servicios públicos (Subirats, 2000). Avanzar hacia un mayor protagonismo de los gobiernos locales en la planificación y gestión educativas sería por lo tanto deseable, siempre que la descentralización de

competencias se llevara a cabo atendiendo a las necesidades reales de financiación. A este respecto, sería deseable que las transferencias al ámbito local respondieran a una evaluación de las necesidades educativas que pusieran especial atención a problemas relacionados con la equidad educativa y los problemas de exclusión educativa y social: la atención a la población socialmente desfavorecida, las situaciones de fracaso escolar, el desarrollo económico y social del territorio, etc., debieran ser indicadores fundamentales de la evaluación de necesidades y de la política de asignación territorial del gasto educativo.

Es precisamente desde la responsabilidad local desde la que podrían ejercerse con mayor eficacia un conjunto de funciones orientadas a la equidad educativa que exponemos brevemente a continuación:

- La territorialización de la política educativa, entendiendo por ello tanto la competencia local en la administración de los procesos de matriculación del alumnado en los centros sostenidos con fondos públicos como la planificación de acciones de discriminación positiva. Las *Zones d'Education Prioritaire* desarrolladas en Francia desde 1982 constituyen un buen ejemplo de las posibilidades de acción en este sentido<sup>17</sup>, tanto por lo que respecta a la “repeca escolar” de jóvenes excluidos como a la flexibilidad curricular y organizativa del sistema educativo (Rambla, 2003).
- El trabajo educativo preventivo, a partir del desarrollo de mecanismos que permitan identificar a individuos y colectivos en situación de riesgo educativo y de exclusión social e intervenir de forma anticipada. La experiencia de las “células de observación educativa” en Francia son un ejemplo de coordinación institucional y profesional de agentes encargados de velar por los itinerarios educativos de los jóvenes desfavorecidos (Oeuverd, 2003).
- La participación efectiva del territorio en la escuela y de la escuela en el territorio, un aspecto que las experiencias nacionales e internacionales coinciden en señalar que es clave para garantizar experiencias de éxito

---

<sup>17</sup> Véase también la propuesta de Carbonell (2000) sobre el desarrollo de las Zonas de Atención Educativa Preferente (ZAEP), una propuesta inspirada en el modelo francés.

en el desarrollo de programas de lucha contra el absentismo escolar, de acercamiento de los jóvenes al mundo laboral, de programas de educación en valores o de nuevas estrategias de enseñanza-aprendizaje. El liderazgo de la administración local es trascendental para asegurar el éxito de las iniciativas y la máxima implicación de la comunidad educativa (Subirats, 2003).

- La posibilidad de equilibrar la equidad territorial y social en la distribución de recursos educativos con la atención flexible (y en algunos casos individualizada) a los problemas educativos de los jóvenes en situaciones desfavorecidas. La diversidad de causas y de situaciones de fracaso escolar y de exclusión social demuestran que las reformas institucionales son necesarias pero no suficientes para garantizar el éxito de las intervenciones educativas. Las “políticas de subjetividad” (Tedesco, 2003), entendidas como el conjunto de estrategias de intervención adaptadas a las necesidades específicas de los sujetos, suponen una aproximación nueva dentro de las políticas educativas compensatorias, una aproximación que requiere flexibilidad en la asignación y gestión de los recursos humanos y materiales.

## Bibliografía

- BONAL, X. (2003) “Una evaluación de la equidad del sistema educativo español”, en *Revista de Educación*, n. 330, pp. 59-82.
- BONAL, X. (1998) “La política educativa (1976-1996). Dimensiones de un proceso de transformación ”, en Gomà, R. y Subirats, J. (ed.) *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel
- CALERO, J. y BONAL, X. (1999) *Política educativa y gasto público en educación. Aspectos teóricos y una aplicación al caso español*. Barcelona: Ed. Pomares-Corredor.
- CALERO, J.; COSTA, M. (2003) *Análisis y evaluación del gasto social en España*. Documento de trabajo de la Fundación Alternativas, n. 21/2003.
- CALERO, J. (1996) *Financiación de la educación superior en España: sus implicaciones en el terreno de la equidad*, Bilbao: Fundación BBV.
- CALERO, J. (2003) “La educación superior en España: financiación y acceso”, en *Revista de Educación*. n. 330, pp. 205-215.
- CARBONELL, F. (2000) (ed.) *Educació i immigració. Els reptes educatius de la diversitat cultural i l'exclusió social*. Barcelona: Ed. Mediterrània.
- CC.OO. (1998) *Libro Blanco de la Educación*. Madrid: CC.OO.

- CONSEJO DE UNIVERSIDADES. SECRETARIA GENERAL. COMISION DE COORDINACION (1994) *Informe sobre la financiación de las Universidades*. Madrid: Informe definitivo, 13.12.94.
- ESPING ANDERSEN, G. (2001) “¿Burócratas o arquitectos? La reestructuración del Estado benefactor en Europa”, en Paugam, S. *et al. Presente y futuro del Estado de Bienestar: el debate europeo*. Buenos Aires: Miño y Dávila
- HERNÁNDEZ ARMENTEROS, J. (2000). *Información académica, productiva y financiera de las universidades públicas de España. Año 1998*. Jaén: CRUE.
- INE (2002a), *Encuesta de Financiación y Gastos de la Enseñanza Privada 1994-95*. Madrid, INE. Soporte magnético.
- INE (2002b), *Encuesta de Financiación y Gastos de la Enseñanza Privada 1999-2000*. Madrid, INE. [www.ine.es](http://www.ine.es).
- MARCHESI, A. (2003) *El fracaso escolar en España*. Documento de trabajo 11/2003. Madrid: Fundación Alternativas.
- MARCHESI, A. (2000). *Controversias en la educación española*. Madrid, Alianza Editorial.
- MECD: MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE (2003a), *Estadística del gasto público en educación: Series e indicadores 1992 a 2001. Presupuesto liquidado*. Madrid, MECD. [www.mecd.es](http://www.mecd.es).
- MECD: MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE (2003b), *Estadística de las enseñanzas no universitarias. Series e Indicadores 1991-92 a 2000-01*. Madrid, MECD. [www.mecd.es](http://www.mecd.es).
- MECD: MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE (2003c), *Estadística de becas*. Madrid, MECD. [www.mecd.es](http://www.mecd.es).
- MECD: MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE (2003d) *Estadística de las enseñanzas no universitarias. Series e indicadores 1993-94 a 2002-03*. Madrid: MECD. [www.mecd.es](http://www.mecd.es).
- MECD: MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE (2003e) *Estadística de la educación en España 2002-03*. Madrid: MECD. [www.mecd.es](http://www.mecd.es).
- MORA, J-G. y GARCÍA, A. (1999). “Private Costs of Higher Education in Spain” en *European Journal of Education*, vol. 34, n. 1, pp. 95-110.
- MORENO, C. (2003) *El nuevo IRPF y el tratamiento fiscal de la familia*. Madrid. Departamento de Economía Aplicada, UCM.
- OECD (2001) *Knowledge and Skills for Life*. Paris: OCDE.
- OECD (2002), *National Accounts of OECD Countries. Detailed Tables Volume II 1989-2000*. Paris, OECD.
- OECD (2003a), *Education at a Glance, 2003*. Paris, OECD.
- OECD (2003b) *Labour force statistics. Corporate Data Environment*, en línea: [www.oecd.org](http://www.oecd.org).
- OEUVRARD, F. (2003) “Absentisme i desescolarització a França: alguns resultats d'un programa de recerca”, en Garcia, M. (ed.) *Abandonament escolar, desescolarització i desafecció*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, Col·lecció Finestra Oberta, 37.
- OLIVER, J. (2003) *Capital humà i productivitat a Catalunya*. Barcelona: Caixa de Catalunya.
- RAMBLA, X. (2003) “Entre la discriminació positiva escolar i l'educació intercultural. El cas de les Zones d'Educació Prioritària a França (1982-2001)”, en Guillot, J. (ed.) *Immigració i poders locals*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- SUBIRATS, J. (2000) (ed.) *Gobierno local y educación*. Barcelona: Ariel.
- SUBIRATS, J. (2003) (ed.) *Més enllà de l'escola. Transformacions socials i noves dinàmiques educatives i professionals*. Barcelona. Ed. Mediterrània.

- TEDESCO, J.C. (2003) "Igualdad de oportunidades y política educativa". Ponencia presentada en el *Cicle d'igualtat d'oportunitats i política educativa*. Barcelona, Fundació Jaume Bofill.
- VILLARROYA, A. (2000) *La financiación de los centros concertados*. Madrid: CIDE-MECD.