

La financiación del sistema educativo: invertir en calidad, equidad e inclusión

Red por el Diálogo Educativo

Lucas Gortazar
(Coord.)

**Asociación Nacional de Editores
de Libros y material de Enseñanza**
- ANELE -



Colección: **Diálogo Educativo**

La financiación del sistema educativo: invertir en calidad, equidad e inclusión. Red por el Diálogo Educativo

Lucas Gortazar
(Coord.)

Asociación Nacional de Editores de Libros y material de Enseñanza
- ANELE -



Colección: Diálogo Educativo

La financiación del sistema educativo: invertir en calidad, equidad e inclusión.

Red por el Diálogo Educativo

© de los textos, Lucas Gortazar

© de las imágenes:



Iª edición

© ANELE - REDE, 2020.

Esta obra no puede ser reproducida parcial o totalmente sin la autorización escrita del autor

ISBN: 978-84-86141-74-5

Depósito Legal: M-16627-2020

Descargar online: https://anele.org/pdf/libros/Libro-financiacion_sistema_educativo.pdf

Impresión: PODiPrint

Impreso en Andalucía – España

Índice

Capítulo 1.	7
Introducción a un modelo de financiación de la educación	
Lucas Gortazar	

Bloque I: Marco del modelo y contribuciones de organizaciones de REDE

Capítulo 2.	13
La financiación del sistema educativo español: la propuesta de REDE	
Red por el Diálogo Educativo	
Capítulo 3.	45
La financiación del puesto escolar en el marco internacional y nacional de la educación	
Fundación Europea Sociedad y Educación (Miguel Ángel Sancho Gargallo).	
Capítulo 4.	59
La equidad educativa en un marco europeo de inversión social en infancia 2020+.	
Cinco propuestas para invertir y una oportunidad europea para impulsarlas	
Save the Children (Alvaro Ferrer)	

Bloque II: Contribuciones de firmas personales invitadas

Capítulo 5.	75
La financiación de la educación en tiempos de crisis: una visión desde los centros educativos	
Miguel Recio (MEFP)	
Capítulo 6.	87
Financiación y Equidad en España	
Xavier Bonal (GEPs-UAB)	
Capítulo 7.	97
La tensa y compleja relación entre los Ministerios de Educación y de Hacienda en la financiación de la educación pública	
Juan Manuel Moreno Olmedilla (Banco Mundial)	

CAPÍTULO 1

Un modelo integral de financiación para un nuevo modelo educativo

Lucas Gortazar

La financiación del sistema educativo es uno de los elementos más presentes del debate educativo actual, no solo en España, sino en todo el mundo. Financiar la educación es una responsabilidad pública, pero la forma en la que se realiza, el momento en que esta incide, y su distribución a lo largo de los ejes vertebradores de un sistema educativo tiene distintas aristas y múltiples traducciones en la discusión educativa y elaboración de las políticas públicas.

Los beneficios económicos y sociales de la financiación pública educativa son enormes y reconocidos por la investigación económica, social y pedagógica en torno a la educación. La financiación de la educación justifica la intervención del estado para que esta sea pública, pues la falta de información, coordinación o las externalidades negativas generan desigualdad, ineficiencia económica y dificultan la convivencia en sociedades democráticas. El binomio educación obligatoria-financiación pública sigue siendo hoy hegemónico y, salvo excepciones, no parece tener rival: garantiza que todos participemos, en condiciones teóricamente semejantes, en una misma experiencia vital (que dura al menos 10 años en España), bajo un mismo paraguas regulatorio, administrativo y con unos objetivos de aprendizaje comunes, siempre respetando la diversidad territorial de nuestro sistema educativo (reconocida en el estado autonómico) y la libertad de enseñanza de centros y familias, reconocida en el Artículo 27 de la Constitución Española y su traducción legislativa en la LODE de 1985. En cuanto a su eficacia, las comparativas internacionales muestran que la financiación importa mucho hasta un punto, a partir del cual es solo condición necesaria, pero no suficiente para la mejora; sin embargo, sí lo es cuando está dirigida al alumnado especialmente vulnerable del sistema. Así, la relación financiación y equidad muestra mayor solidez que la relación entre financiación y calidad.

La financiación de la educación de nuestro sistema educativo es un caso de éxito en las últimas décadas del siglo XX sin precedentes, con un crecimiento progresivo que va del 1.8% del PIB en 1970 a un 4.5% en 1995, coincidiendo con una espectacular expansión de la provisión educativa con las generaciones nacidas a partir de 1970: estos cambios sitúan el progreso de acceso y aprendizaje de las generaciones de los 70 y 80 como uno de los mayores de la OCDE en relación a las generaciones anteriores. Sin embargo, a partir de 1995, superar ese 4.5% de inversión respecto del PIB sólo ha sido posible gracias a los aumentos fruto de la implementación de la LOE (2006, 2007, 2008 y 2009) unidos a la fuerte caída del PIB en 2008 y 2009. Tras el periodo de recortes y débil recuperación presupuestaria (fuertemente condicionada por la deuda y el persistente déficit público), la inversión educativa sobre el PIB se sitúa en la actualidad en 4.1%. Y aunque existe amplio consenso en la necesidad de mejorar la inversión en los próximos años, el contexto económico, fiscal y presupuestario hacen que la tarea sea más bien compleja.

La discusión acerca de la financiación de la educación ha ocupado buena parte del espacio pública en los últimos años. Hay dos elementos recientes que así lo muestran. En primer lugar, el periodo de recortes en la

inversión pública 2009-2013, que fue muy importante (casi el 15%) y que solo ha logrado recuperarse a niveles máximos de 2009 muy recientemente, en 2019 (ver Capítulo II). Esto ha ocurrido únicamente en términos nominales, esto es, sin considerar el aumento de los precios de la economía. La caída de la inversión, repartida en casi todas las CCAA, se ha concentrado especialmente en centros públicos, partidas de formación, educación compensatoria, e infraestructuras, lo que ha supuesto una merma importante de la capacidad del sistema de hacer frente a las desigualdades de partida de los alumnos y a las necesidades de mejorar la capacidad de sus servicios. Sin duda, esto ha condicionado no solo la realidad material de los centros educativos, sino también a cuestiones más intangibles: ha surgido una importante desafección y dificultad para los profesionales de la educación, que han tenido que hacer frente a una situación más difícil (crisis y alumnado más vulnerable) con menos recursos (a la caída de la inversión se le añade el aumento de horas lectivas fruto del RD 14/2012 de racionalización del gasto). Este monográfico no podía eludir esta realidad, que no es sino el pasado más reciente del sector: la aportación de Miguel Recio (Cap. VI) muestra de forma elocuente y detallada cómo se ha desarrollado el proceso de recortes y su incidencia en los centros educativos, especialmente en los públicos.

Más allá del contexto económico y presupuestario, debe considerarse y tenerse en cuenta el contexto político que sigue a la aplicación de la LOMCE, esto es, la creación en 2016 de la Subcomisión por un Pacto de Estado Social y Político de la Educación, que se desarrolló entre 2017 y 2018. En esta subcomisión, en la que se produjeron más de 80 comparecencias (en muchas de las cuales participaron varias organizaciones de REDE), tuve yo mismo (representando al Proyecto Atlántida) la posibilidad de realizar una exposición sobre la financiación del sistema educativo español. La ruptura de dicha subcomisión tuvo lugar en marzo de 2018, momento en el cual acababa de comenzar la negociación entre partidos. Esta ruptura vino después de un ultimátum realizado por el PSOE al entonces partido en el gobierno (PP) y al MECD: asegurar un 5% de financiación sobre el PIB. Esto es, la financiación fue (al menos) *enunciada* como el motivo de la ruptura. Pero más allá de la ruptura en sí, la cuestión de la financiación evidenció unos vientos que venían de atrás y que dejan claro que la financiación por sí misma no era el único problema, sino el síntoma de la ruptura. Así, de manera más sosegada, planteo tres factores que sí permiten explicar esta ruptura.

Primero, la creciente polarización política durante el periodo 2017-2018, esto es, la aparición un contexto político desfavorable para un clima de acuerdos y consensos. Este clima de polarización se ha agudizado tras la ruptura de la subcomisión después de marzo de 2018, con la moción de censura, ascenso de la extrema derecha en España, y doble repetición electoral. Esto es, a pesar de que la Subcomisión podía alumbrar nuevos consensos, el devenir político muestra que los mimbres sobre los que se asentaba eran frágiles, como hemos podido ver después.

Segundo, la arquitectura de la subcomisión situó (a petición de los partidos de izquierda) la financiación como primer punto de la negociación política al final de las comparecencias (porque lógicamente el golpe de los recortes era todavía muy reciente), y por tanto puso la financiación como fin último, dejando el “qué” para después del “cómo” o el “cuánto”. El dejar de lado un posible modelo compartido y jugar todo a la carta de la financiación hizo que, paradójicamente, la propia financiación estuviera expuesta a posiciones maximalistas.

Y tercero, una vez llegado al tema de la financiación en la negociación, se produjo un simplificación del debate sobre financiación (y también otros que tuvieron lugar en la Subcomisión), que se ancló en exceso a la cuestión de la inversión sobre el PIB (que tiene en cuenta la economía) y dejó de lado otros indicadores igualmente clave como son la financiación por alumno (que considera beneficiarios), el gasto respecto del gasto público total (que considera sector público), o el gasto por alumno sobre el PIB per cápita (que considera la demografía, beneficiarios y economía simultáneamente). Considerar únicamente el gasto sobre el PIB tenía dos

graves riesgos. Por un lado, en futuras crisis económicas, se abría la puerta a nuevos recortes, y, por otro, podía ser contraproducente a la hora de promover cohesión territorial: si las comunidades ricas invierten menos sobre el PIB (porque tienen un PIB más alto) que las pobres (porque su PIB es más bajo) podíamos estar abriendo un camino de inversión en CCAA ricas, dejando de lado las más pobres.

El proyecto REDE ha abordado con determinación estas tres lagunas del proceso de negociación. En primer lugar, se ha ido construyendo un espacio de diálogo y búsqueda de marcos de consenso entre diferentes, algo que se ha tornado cada vez más difícil en los últimos dos años: sin pretender por supuesto asumir el papel de la política ni tampoco presumir de una fuerza que aún no disponemos, la construcción de espacios de consensos en la sociedad civil educativa es una de las lagunas que tratamos de abordar. Esto está fuertemente unido a la dificultad del sector educativo para hacerse valer y ganar credibilidad cuando mira hacia fuera, y en especial, lograrlo con quien tiene la última palabra sobre la financiación. La reflexión de Juan Manuel Moreno (Cap. VIII) sobre la difícil relación entre ministerios de Educación y Hacienda en nuestros días es un excelente ejercicio de realismo y una guía de actuación para el sector educativo (desde el docente en la escuela rural más aislada hasta la Ministra de Educación), que debe comprender que lo que para muchos es prioridad total (la financiación de la educación) no es más que otra de la lista para los decisores sobre el presupuesto público y buena parte de la sociedad.

En segundo lugar, desde REDE hemos trabajado de forma inversa (así lo muestra el modelo REDE en el Cap. II) el proceso modelo-financiación: para REDE, el modelo educativo precede a la financiación (y no al revés). La financiación es pues un instrumento al servicio de los objetivos perseguidos, y no un fin en sí mismo, ya que por sí solo puede lograr escasos avances generalizables, e incluso ser contraproducente si no se dirige a las necesidades más importantes del sistema. Previamente a definir un modelo de financiación, se han trabajado cinco pilares del sistema educativo, cuya necesaria financiación se ha abordado de forma exhaustiva (Cap. II): profesión docente, currículum, modelo de innovación, organización de centros educativos y finalmente evaluación educativa. Esto es, partimos de un esquema de discusión que separa fines (el modelo educativo) y medios, y por tanto protege y ordena el proceso de discusión y elaboración conjunta.

Tercero, hemos abordado la discusión técnica sobre la financiación, planteando los distintos matices de la discusión (y sus indicadores) del modelo de financiación: esto es algo sobre lo que añade y complementa la estupenda reflexión de Miguel Ángel Sancho (Cap. III) de la Fundación Europea Sociedad y Educación, que parte de la discusión internacional y nacional para contextualizar su propuesta de coste del puesto escolar: se trata de una propuesta que permitiría aterrizar muchos de los debates que sobrevuelan la discusión pública y por tanto acercar posturas de disenso. La propuesta va muy en la dirección de la filosofía de trabajo de REDE, ya que plantea un marco común para el análisis y construcción de consensos.

Más allá del modelo educativo planteado por REDE en forma de pilares y su correcta financiación, este monográfico pretende también ahondar en las fortalezas y debilidades de la financiación educativa. En un análisis comparado con otros sistemas educativos, identificamos dos fortalezas, esto es, elementos que en relación a otros países están bien financiados: (i) los salarios del profesorado y el personal, en general situados por encima de la media en relación a la economía española y a los países de nuestro entorno y; (ii) la estructura de horas lectivas, especialmente en ESO, que hace que los alumnos se expongan a una mayor, quizás excesiva (y por tanto, costosa) carga lectiva en relación a otros países. Por otro lado, se identifican importantes lagunas de financiación en el sistema, que resumimos en 5: (i) la falta endémica de inversión en infraestructuras y equipamiento; (ii) la falta de programas (y volatilidad) de refuerzo, inclusión, atención a la diversidad y apoyo educativo; (iii) la falta de servicios de apoyo, formación, y en general estructuras para la mejora del sistema; (iv)

el menor coste medio de la escuela concertada (suplantada por peores condiciones laborales del profesorado y mayor gasto privado); (v) el acceso a menos años de escolarización de los alumnos en etapas post-obligatorias, asociado a la baja tasa de acceso a FP y el alto abandono escolar temprano.

La innovación y mejora de los instrumentos de financiación pública no quedan fuera de nuestra aportación. Subyacen también, no solo en el documento REDE, sino a lo largo de varias de las aportaciones, diversas propuestas de innovaciones en cuanto a la financiación del sistema. Destacan, entre otras: (i) pasar de una financiación incrementalista y de inputs a una financiación por fórmula (por alumno); (ii) promover la mejora de la transparencia sobre cómo se financian los centros y la inversión en cada uno de ellos (lo cual aportaría racionalidad y participación) o; (iii) desarrollar proyectos piloto de financiación por resultados (de calidad y equidad), que no deja de ser una versión avanzada de los llamados contratos-programa, ya popularizados en muchas Comunidades Autónomas.

Finalmente, se entiende que la equidad es uno de los tres pilares del ODS4, referencia del marco de consenso de la Declaración de Principios de REDE, y esta es una cuestión que ha surgido permanentemente a la hora de hablar de la financiación. La equidad del sistema educativo está en cuestión no existe consenso en torno a ella y a su peso en el sistema: tal es así que REDE lo ha incluido como pilar transversal de discusión. La falta de equidad del sistema educativo es clara, a pesar de la falta de consenso y tiene distintas caras como son el abandono educativo temprano, la repetición de curso o la segregación escolar. A pesar de no ser el único factor que las explica (al contrario, las instituciones y la cultura importan tanto o más), la financiación tiene un papel fundamental a la hora de corregir desigualdades, de mejorar la equidad en la provisión de servicios o de eliminar barreras económicas que permitan favorecer la cohesión. Las reflexiones de Alvaro Ferrer, de Save the Children (Cap. IV) y Xavier Bonal (Cap. VI) van precisamente en esa dirección, con elementos de fuerte coincidencia en el papel de la financiación a la hora de abordar la equidad educativa. Ambos autores plantean 4 políticas coincidentes en la agenda de la equidad: (i) expandir el acceso a la educación infantil de primer ciclo; (ii) eliminar las causas económicas de la segregación escolar; (iii) mejorar el sistema de becas, tanto en prestación como en cobertura y progresividad; (iv) inversión en refuerzo y personal en centros desfavorecidos.

A lo largo de todo el libro, los diversos autores destilan estimaciones precisas y meditadas sobre el posible coste de algunas de las políticas y decisiones, y por tanto aportan racionalidad a la discusión presupuestaria, algo que por desgracia no siempre ocurre. Pero sobre todo es destacable que la aportación de este libro constituya una propuesta global de financiación del sistema educativo en torno a los cinco pilares que REDE sobre los que trabaja, además de resolver los déficits estructurales de financiación del sistema. Este planteamiento, que repasa fortalezas y déficits, que alumbró una visión de modelo y que pone números a toda esta propuesta (ver Cuantificación del Modelo en el Cap. II), es posiblemente el primero en realizarse de manera rigurosa, transparente y participativa en España.

Pensamos por tanto que la aportación de REDE puede servir como punto de partida a discusiones en distintos ámbitos en torno a la necesaria financiación del sistema educativo y a qué resultados debemos esperar de ella. Estamos seguros que los errores del pasado, unidos a los consensos del presente, pueden alumbrar los aciertos del futuro.

BLOQUE I

MARCO DEL MODELO Y CONTRIBUCIONES DE ORGANIZACIONES DE REDE

CAPÍTULO 2

La financiación del sistema educativo: La propuesta de REDE

Red por el Diálogo Educativo

1. El estado de la financiación de la educación en España

1.1. Introducción

La financiación de la educación es una de las áreas más mencionadas en cualquier discusión de políticas educativas. La educación como servicio público requiere de inversión pública que acompañe la organización y prestación del servicio así como su configuración institucional. Es lógico, por tanto, plantear una profunda reflexión sobre una herramienta fundamental para lograr los objetivos de cualquier sistema educativo.

Durante las cuatro últimas décadas previas a la crisis económica de 2008, en España se han producido importantes avances en la inversión pública en general y la inversión en educación en particular (en especial entre 1965 y 1995). Tras un ligero freno a ese crecimiento del gasto entre 1995 y 2008, a partir de 2008 se han dado numerosos casos de reducción presupuestaria asociada a la inversión pública en educación, incluido el del sistema educativo español. Dada esta situación, cabe preguntarse qué peso tiene la financiación de la educación para la calidad, equidad e inclusión de un sistema educativo y, en concreto, en qué casos es más o menos relevante el nivel de inversión sobre estos objetivos y, si lo es, con qué tipo de alumnado es más relevante.

Como han apuntado diversos estudios, una financiación adecuada de los sistemas educativos es una condición necesaria para la mejora de la calidad del mismo, aunque a partir de cierto umbral (cifrado por la OCDE (OCDE, 2016) en una inversión acumulada de \$50.000 por alumno entre los 6 y los 15 años, aunque solo medido con resultados de aprendizaje en pruebas PISA) las mejoras automáticas no ocurren necesariamente y el gasto, por tanto, se vuelve menos eficiente en términos de resultados.). La investigación económica de los 80 y los 90 parecía haber llegado a un consenso en torno a la siguiente premisa: invertir en educación es importante, pero solo hasta cierto punto (cuya determinación es discutible). Sin embargo, una ola de investigaciones recientes que presentan evidencia causal (y no correlacional) y por tanto más rigurosa en cuanto a la metodología, muestra que la financiación sigue importando en países muy desarrollados (como Estados Unidos), para una multiplicidad de resultados (pruebas de aprendizaje, graduación en secundaria o acceso a la universidad), para todos los alumnos y en especial para los alumnos de entornos más desfavorecidos¹. De hecho, algunas investigaciones a partir de los datos de PISA han mostrado precisamente que a mayor gasto, mayor igualdad de oportunidades, apuntando a la equidad como resultado causado por la mejora de la financiación (Bonal et al, 2015

1 Ver Jackson (2018).

A pesar de la aparente contradicción, es posible relacionar ambas reflexiones y contextualizarlas para el caso español, a través de tres consideraciones:

1. En primer lugar, la investigación muestra que **la financiación debe ser relacionada con diversos indicadores de éxito escolar y vital más allá de los resultados** de las pruebas estandarizadas como PISA. Estas incluirían logro educativo, acceso a la universidad, bienestar emocional, probabilidad de empleo o retornos en el mercado laboral.
2. En segundo lugar, de acuerdo con el argumento de la OCDE, el sistema educativo español ha alcanzado el umbral al que hace referencia de los \$50.000 entre los 6 y los 15 años, lo cuál sugiere que **mejoras automáticas de la financiación no traerán necesariamente mejora de resultados**, al igual que ligeras caídas vayan a traer caídas en los resultados (tal y como hemos visto a lo largo de la crisis económica).
3. Para traducir mejoras en financiación en mejoras en éxito escolar, es preciso **articular una alternativa de modelo educativo y las características que éste debería tener, dotando de contenido a todo aquello que se quiere financiar**. Esto permitiría asumir que la financiación (como medio y no como fin) puede ser decisiva a la hora de lograr un sistema educativo orientado a la equidad, inclusión y calidad.

Con todo ello, el objetivo de este documento es abordar en profundidad la cuestión de la financiación para el sistema educativo español, sin renunciar a las cuestiones más controvertidas. Se realiza, en primer lugar, un breve diagnóstico de la situación de la financiación del sistema educativo español. Tras ello, se plantea una visión de un sistema de financiación que acompañe a las características esenciales de un modelo educativo integral orientado a la calidad, equidad e inclusión, considerando el marco normativo e institucional del sistema educativo español. Finalmente, se trata de cuantificar las implicaciones de este sistema, abordando las partidas históricamente infra-financiadas en el sistema educativo en conjunción con el resto de los pilares elaborados por parte de la Red por el Diálogo Educativo (REDE) para un sistema educativo avanzado y de consenso. Finalmente, se valoran las opciones y condiciones necesarias para alcanzar los objetivos de financiación que permitan lograr los objetivos planteados en esta alternativa.

1.2. Educación como derecho fundamental y bien social

La financiación pública de la educación como servicio público presenta sólidas justificaciones. En primer lugar, financiar la educación tiene una justificación desde el punto de vista de la ciencia económica, por dos motivos: (i) la intervención del estado es necesaria ya que es decisiva para resolver los fallos del mercado (asimetrías de información, externalidades, o falta de desarrollo del sistema financiero) a la hora de lograr acceso y calidad en la provisión del servicio; (ii) la intervención del estado es imprescindible para la reducción de las desigualdades, en este caso, al acceso a una educación de calidad.

Desde el punto de vista social, la financiación pública de la educación permite, bajo ciertas condiciones, la socialización de los niños y niñas en una institución reglada y obligatoria, en la que desarrollan su capacidad para la convivencia y aprendizaje, donde la escuela juega el papel del cuidado de los menores. Desde el punto de vista cívico, la escuela financiada públicamente es una de las instituciones que permiten el desarrollo de los valores necesarios para vivir en una sociedad democrática y en un mundo interdependiente con un desafío de sostenibilidad social, económica y ambiental.

Desde la perspectiva jurídica, el derecho a la educación es un derecho humano fundamental de niños y niñas reconocido en las normas internacionales (Art. 26 de la Declaración de los Derechos Humanos), es decir, es parte del estándar moral global que garantiza la dignidad humana. Ese reconocimiento implica una obligación legal para los gobiernos de respetar, proteger y hacer efectivo ese derecho proveyendo un sistema escolar accesible, que debe ser gratuito en su etapa básica (UNESCO y Right to Education Initiative, 2019).

Es por tanto relevante recordar que la educación es un bien que debe ser financiado mediante impuestos que garanticen los recursos suficientes para un sistema educativo orientado a la calidad, equidad e inclusión. Es más, la inversión en educación viene teniendo cada vez más justificación desde varias perspectivas, a la luz de resultados de la investigación más reciente. En primer lugar, son numerosos los estudios (varios de ellos liderados por el premio Nobel James Heckman) que alertan de que la inversión en edades tempranas conllevan mayores retornos en la vida adulta: *“el retorno a la inversión a largo plazo en educación temprana de calidad para el alumnado desaventajado es de entre un 7 y 10% por cada cantidad invertida, y se traduce en mejoras educativas, de salud, sociabilidad, productividad económica y reducción del crimen”*. En segundo lugar, un sistema educativo que no está suficientemente financiado genera externalidades negativas que, en el caso español, son especialmente agravadas por su naturaleza dual en términos de logro educativo, que se acentúan al considerar el alto desempleo estructural, la fuerte dualidad laboral, y la elevada desigualdad y pobreza infantil². Como apuntan Gortazar y Moreno (2017), la falta de consenso, unido a los vaivenes de la financiación, genera que los resultados de éxito escolar (como el logro educativo, la no repetición de curso o los resultados de aprendizaje) tengan costes y consecuencias importantes en términos de inclusión educativa, de actividad laboral, de desempleo y precariedad, o de crecimiento económico.

Esta reflexión tiene implicaciones para el modelo educativo, social y económico español, en el que perviven retos relevantes en términos de acceso, igualdad de oportunidades, calidad, equidad e inclusión o segregación del sistema educativo.

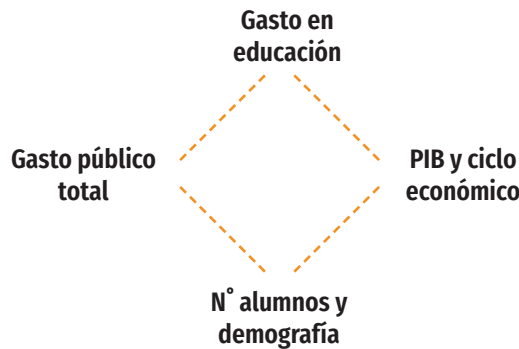
1.3. Financiación de la educación en España y sus distintas métricas

A continuación se presentan las principales métricas de la financiación de la educación, con el doble objetivo de plantear una mirada amplia a los indicadores y a la vez presentar los distintos condicionantes de la financiación de la prestación de la educación como servicio público. Se consideran los siguientes indicadores:

- a. el gasto público en educación sobre el PIB, que permite dimensionar el gasto sobre el peso de la economía española y el ciclo económico;
- b. el gasto en educación sobre el gasto público total, que permite comprender el grado de priorización de la inversión pública en educación respecto otros ámbitos como sanidad, pensiones o política social;
- c. el gasto por alumno, que contextualiza la inversión desde la perspectiva de los beneficiarios del sistema;

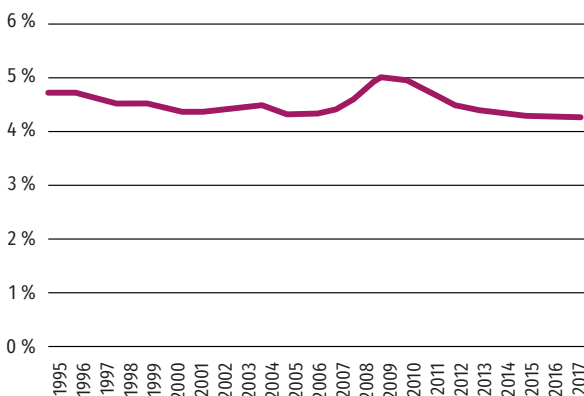
² La Comisión Europea, en su Informe País 2018 sobre España señalaba: “La polarización de las cualificaciones y la elevada tasa de abandono escolar prematuro reflejan la desigualdad de oportunidades. La elevada proporción de niños cuyos padres están en situación de riesgo de pobreza o exclusión social supone un lastre para la capacidad de España de reducir las desigualdades a largo plazo, ya que el contexto socioeconómico de los niños tiene un efecto negativo sobre sus posibilidades de obtener buenos resultados en la escuela.”

- d. el gasto por alumno sobre PIB per cápita, que combina economía (PIB), beneficiarios (alumnos) y demografía (población total – cápita-), siendo esta última muy importante para el futuro del sistema dado el envejecimiento esperado de la población española, así como la disminución del número de alumnos en el sistema.

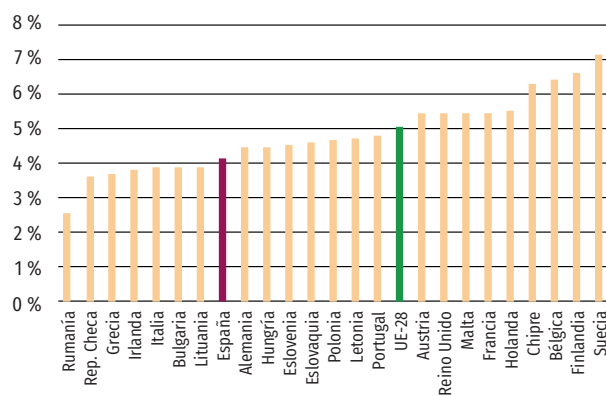


En primer lugar, se muestra la evolución del gasto público sobre el PIB para España y su comparativa con países de la UE en base a datos de Eurostat. Como puede apreciarse, el gasto público en educación (**considerando todos los niveles educativos**) en España se ha movido entre el 4 y el 5% del PIB, alcanzando el pico del 5% en el año 2009 (debido a la mejora del gasto nominal entre 2006 y 2009³ y a la fuerte caída del PIB) y su punto más bajo en 2017 (4.2%), situándole lejos de la media de la UE (en torno al 5%).

Gasto Público en Educación como % del PIB (evolución España) - Todos los niveles



Gasto Público en Educación como % del PIB (comparativa internacional, 2016) - Todos los niveles



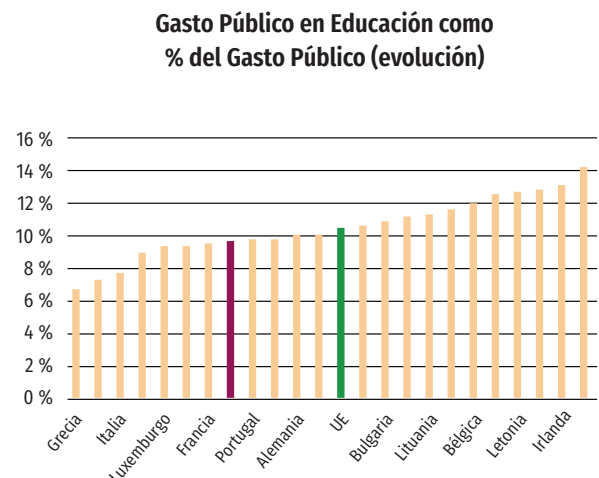
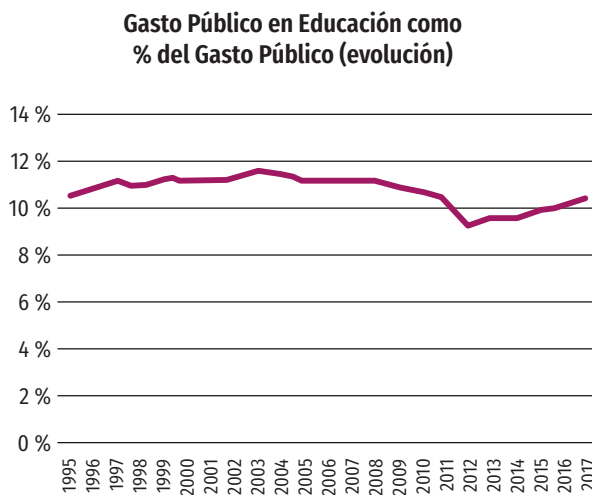
Fuente: INE (evolución) y Eurostat (comparativa) para todos los niveles educativos. El dato de Eurostat excluye atención temprana.

En segundo lugar, se presenta el gasto público en educación en base al tamaño del sector público, y se compara de nuevo con los resultados internacionales. Cabe destacar, en primer lugar, que el gasto público respecto al PIB (esto es, una medida habitual para valorar el tamaño del sector público) en España es menor al de la media de la UE, en torno a 5 puntos porcentuales del PIB⁴. Como puede apreciarse, el peso del gasto público en educación ha oscilado entre el 10 y el 12% entre 1995 y 2010, momento en el cuál baja del 10%, ligeramente inferior a la media de la UE (10.6%), lo cuál muestra que la presión de otros servicios públicos (como políticas de empleo o pensiones) ha aumentado en términos relativos durante el periodo de la crisis en relación al gasto

3 La aplicación de la LOE trajo consigo una inyección presupuestaria recogida en la memoria económica de la ley orgánica.

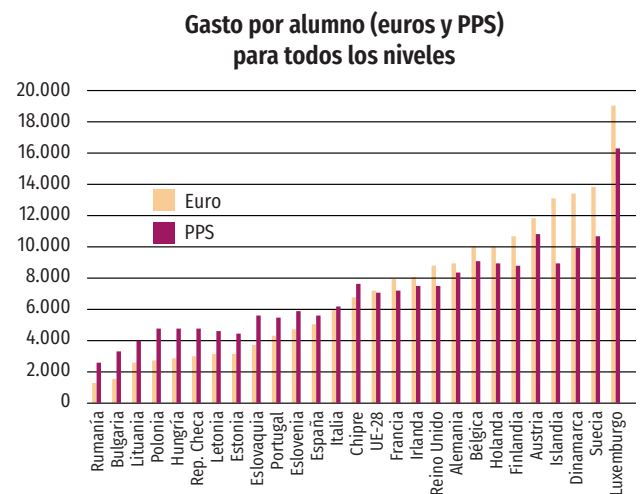
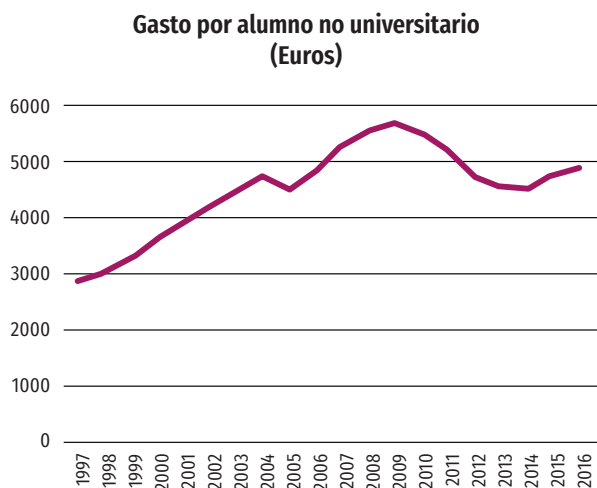
4 Eurostat.

en educación. En todo caso, las ligeras fluctuaciones en torno al 10% dejan claro que el peso del sector público influye mucho al gasto nominal final en el ámbito educativo.



Fuente: INE (evolución) y Eurostat (comparativa) para todos los niveles educativos. El dato de Eurostat excluye atención temprana.

En tercer lugar, se presenta la evolución y comparativa del gasto por alumno, esto es, del gasto en educación en términos del número de beneficiarios del servicio público, de la misma forma que se realiza para el cálculo de las pensiones. El gasto por alumno no universitario creció ininterrumpidamente entre 1997 y 2009, alcanzando un máximo 5.692 euros de gasto por alumno para alumnos en centros públicos y concertados en 2009, y reduciéndose después a 4.537 euros por alumno en 2014 (periodo en el número de alumnos ha aumentado), para recuperarse ligeramente a 4.879 euros por alumno en 2016. Finalmente, al comparar el gasto por alumno con los países de la Unión Europea, España se sitúa ligeramente por debajo de la media de la UE.

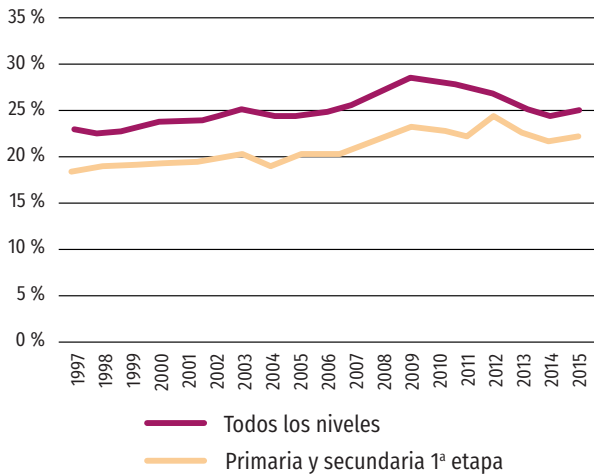


Fuente: MECD (evolución) para los niveles educativos no universitarios y Eurostat (comparativa) para todos los niveles, excluyendo atención temprana.

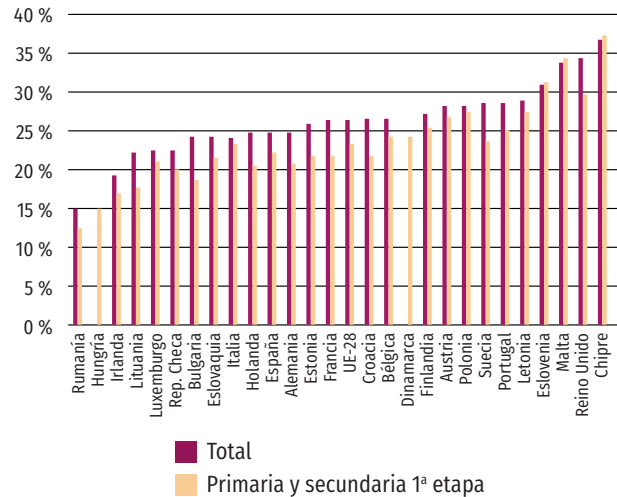
Por último, se analiza la evolución de la última métrica de inversión, esto es, del gasto por alumno como porcentaje del PIB per cápita, que considera simultáneamente gasto, economía, número de usuarios del servicio público y demografía. Como puede apreciarse el indicador aumentó progresivamente entre 1997 y 2009, tanto para el total de alumnos como para los alumnos en primaria y ESO. Tras 2009, el indicador ha

permanecido constante en primaria y ESO, y se ha reducido para el total de todos los niveles (principalmente por la caída en educación superior).

Gasto por alumno como % del PIB per cápita (evolución)



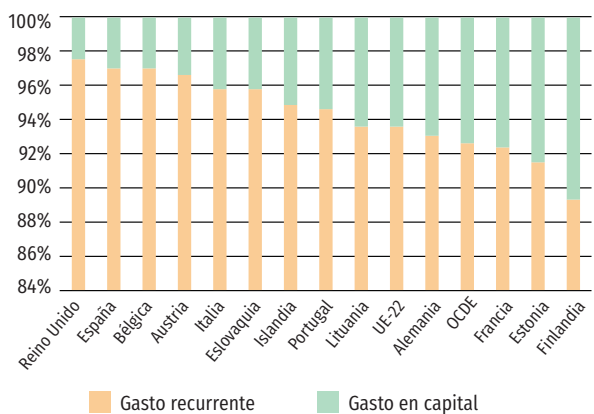
Gasto por alumno como % del PIB per cápita (2014)



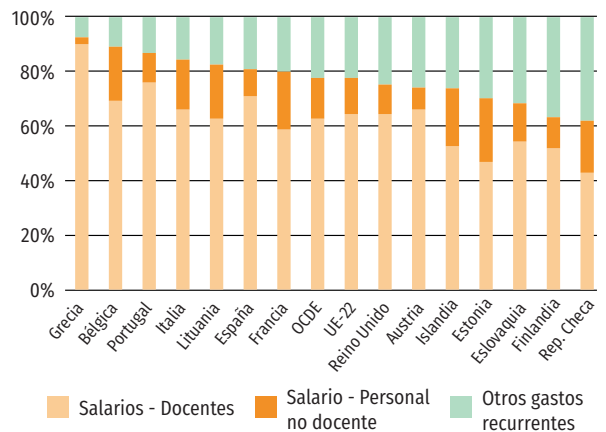
Fuente: MECD (evolución) y MECD (comparativa) en base a las Cifras de la Educación 2018.

A continuación, se muestra una comparativa del desglose del gasto público en educación entre gasto recurrente y gasto en capital. Como puede apreciarse, el gasto en capital (inversiones, infraestructuras, etc...) es del 3% en España, inferior al de la media de la OCDE y la UE, lo cuál puede reflejar necesidades de actualización de las infraestructuras del sistema educativo de cara al futuro. Por último, cabe destacar que en el gasto recurrente, España dedica una proporción del 81% de su gasto recurrente a nóminas de personal docente y no docente, ligeramente superior a la media de la OCDE y la UE, que gira en torno al 77 o 78%. En particular, es el personal docente el que sobresale en cuanto a la financiación, ya que copa el 71% del presupuesto, frente al 63% de la media de la OCDE (ver OCDE, 2018).

Distribución del gasto público (gasto recurrente vs capital)



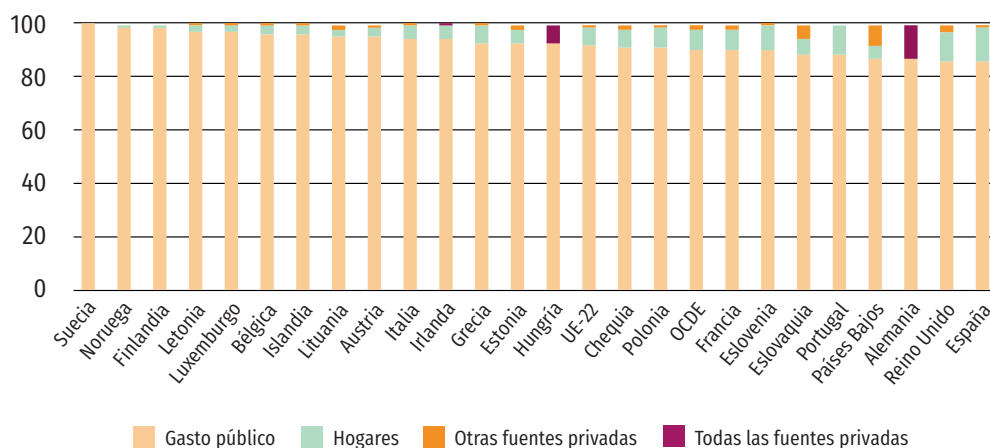
Distribución del gasto público recurrente



Fuente: OCDE (Education at a Glance, 2018) para niveles educativos de primaria, secundaria y post-secundaria no terciaria.

Por último, se analiza la distribución del gasto total en educación entre gasto público y gasto privado. Es llamativo que España es el país europeo donde más proporción del gasto total asumen las familias (13%). Esto puede tener serias implicaciones para la eficiencia del gasto público en educación como bien público y para la igualdad de oportunidades en forma de barreras económicas para muchos hogares. Esto se debe, entre otras cosas, a la existencia de un modelo de conciertos que cubre el 25% del sistema educativo, que es anómalo respecto a otros países de la UE, y que va aparejado de mayor gasto privado por parte de las familias con respecto a los centros públicos.

Distribución del gasto público y privado en educación (2015)



Fuente: OCDE (Education at a Glance, 2018) para niveles educativos de primaria, secundaria y post-secundaria no terciaria.

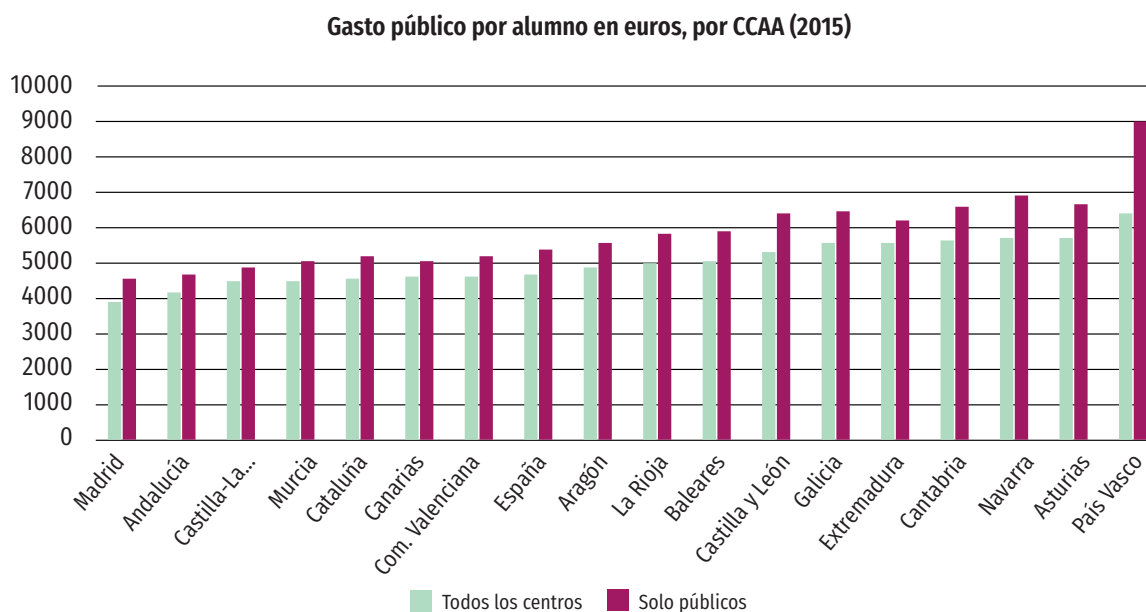
En resumen, la inversión pública en educación en España se encuentra por debajo de la media de los países de su entorno al compararla con el PIB, el gasto público total, el número de alumnos y el número de alumnos con respecto al PIB per cápita. Esta situación tiene que ver sobre todo con la fuerte reducción del gasto en el periodo de 2010 a 2014, que no ha llegado a recuperarse y por tanto sitúa la financiación educativa en una posición estructuralmente baja en relación a la de otros países según varios indicadores. Entre otras cosas, esto tiene que ver con el crecimiento del número de alumnos durante el periodo 2010-2014, que aún continúa y parece haber llegado a su máximo en 2018.

1.4. Desigualdad entre CCAA y en las CCAA

El sistema educativo español ha experimentado una gran transformación a partir de 1978 en su modelo de gestión, pasando de una fuerte centralización a un estado descentralizado, donde las Comunidades Autónomas son las competentes y responsables de una gran parte de la regulación (mediante leyes autonómicas, decretos y órdenes) y de toda la gestión de las políticas educativas, los programas y el día a día de los centros escolares. El Ministerio de Educación (antes MECD, ahora MEFP) sigue manteniendo la competencia de legislación básica –para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho a la educación– y sus implicaciones sobre el gasto, además de la homologación de títulos, las becas, los programas de cooperación territorial, además de asegurar la consecución de los objetivos marcados por el sistema educativo. En primer lugar, es necesario recalcar que, desde una perspectiva de largo plazo, la descentralización ha supuesto una reducción prácticamente generalizada de las diferencias territoriales en indicadores de acceso, tasas de idoneidad, o tasas de graduación (FIDEAS, 2019): las diferencias territoriales en gasto por alumno se redujeron entre 2002

y 2007, aumentaron a lo largo de la crisis hasta 2014 (retomando niveles de 2002) para después reducirse de nuevo cerca de los niveles más bajos, alcanzados en 2007.

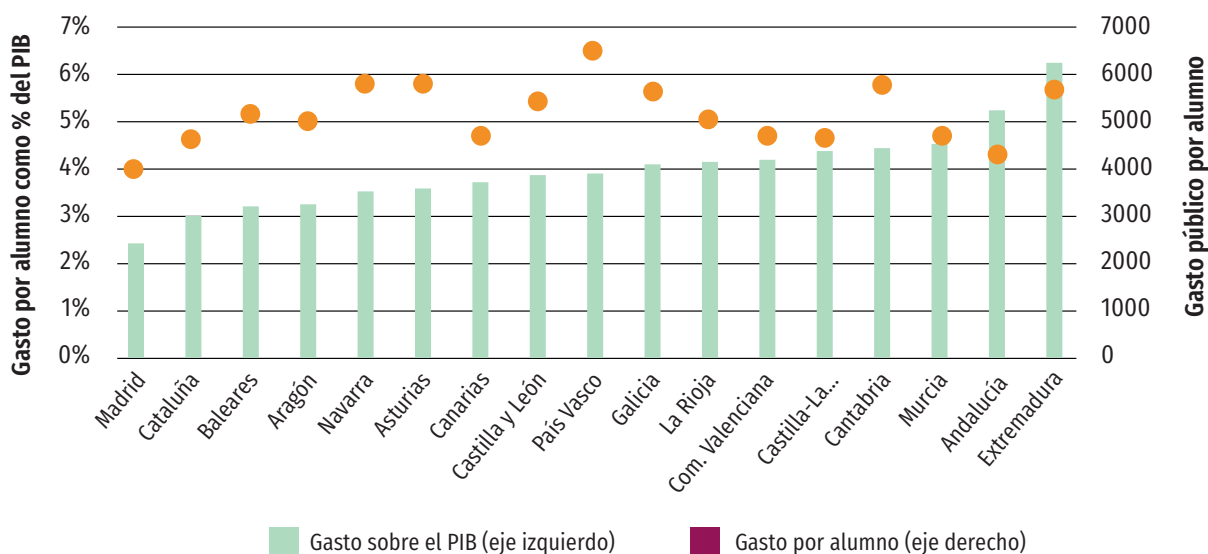
En todo caso, persisten notables diferencias de financiación por alumno entre Comunidades Autónomas, no necesariamente asociadas a desigualdades de partida entre las mismas, y que se dan incluso entre las de régimen común, tal y como puede apreciarse en el siguiente gráfico. Por ejemplo, mientras que el gasto por alumno en Madrid es ligeramente inferior a 4.000 euros por alumno (tanto de centros públicos como concertados), el de Asturias es de casi 5.700 euros por alumno, un 40% más. Por último, es destacable la diferencia de gasto público por titularidad de red.



Fuente: Las Cifras de la Educación 2018 (MECD).

Es necesario contextualizar estas diferencias, ya que, al analizar el gasto público con respecto al PIB, la lógica se vuelve distinta y muestra que el sistema de financiación autonómica dispone de fuertes mecanismos de redistribución de recursos públicos entre regiones ricas y pobres. Como puede apreciarse, la relación entre gasto por alumno y gasto sobre el PIB no es necesariamente positiva⁵, esto es, existen Comunidades Autónomas como Andalucía con una inversión baja por alumno pero alta al compararla con el PIB (superior al 5%), y otras como el País Vasco o Navarra con una inversión muy alta por alumno pero más modesta (en torno al 4%) al compararla con el PIB. Esto tiene dos implicaciones relevantes. Por un lado, el debate sobre la financiación educativa no puede orientarse en torno a una única métrica. Por otro, las diferencias territoriales de gasto por alumno (principalmente entre norte y sur) que suelen generar tanta controversia no se dan necesariamente al extender la comparativa a otros indicadores.

5 El coeficiente de correlación de Pearson entre ambas es de 0,14.



Fuente: Las Cifras de la Educación 2018 (MECD). El gasto sobre el PIB territorializado no incluye el gasto del MECD ni las corporaciones locales.

A la luz de lo anterior, aunque los resultados anteriores muestran la necesidad de seguir avanzando en la reducción de brechas de gasto por alumno entre comunidades autónomas, conviene mantener cierta cautela a la hora de decidir qué pasos deberían realizarse. En particular, todo debate sobre financiación autonómica de la educación en España suele adolecer de dos consideraciones clave que deben permitir evitar caer en simplificaciones: por un lado, no todas las comunidades autónomas prestan el mismo tipo de servicio por sus características socio-demográficas, y, por otro, la autonomía fiscal y presupuestaria de la que gozan las comunidades autónomas y con la que modulan los recursos finales disponibles (vía impuestos autonómicos) para cada política y competencia asignada (vía gasto en distintas consejerías). Estos dos elementos condicionan el gasto por alumno planteado en la figura anterior, el cual es el resultado de tres niveles de decisión conectados: (i) la asignación de recursos (con carácter fundamentalmente no finalista) a cada comunidad autónoma por parte de la administración central mediante su distintos mecanismos de redistribución y compensación territorial; (ii) la captación de recursos adicionales por parte de cada comunidad autónoma a través de los tramos autonómicos de los distintos tributos; (iii) la priorización que cada comunidad da a la educación, y en este caso, a la educación no universitaria, en relación al resto de competencias atribuidas como sanidad, política social, transporte, vivienda, infraestructuras o el propio gasto universitario.

Esto implica que, desde un punto de vista del debate educativo, las desigualdades territoriales son fruto de decisiones contrapuestas de un sistema territorial cuasi-federal como el español, donde existe una fuerte redistribución de recursos para los servicios públicos entre Comunidades Autónomas de mayor y menor renta per cápita. Alrededor de este sistema de competencias educativas se articula un modelo de financiación de la educación aparejado del actual modelo de financiación autonómica⁶.

⁶ Este modelo se caracteriza por: (i) Un reparto de capacidad fiscal entre Administración Central y Comunidades Autónomas; (ii) Un cálculo de necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma que describe como deberían repartirse los recursos según las características de cada territorio; (iii) Un sistema vertical de transferencias entre Administración Central y Comunidades Autónomas; (iv) Un sistema horizontal de transferencias entre Comunidades Autónomas. El objetivo de este sistema es el de igualar recursos autonómicos para prestar servicios ajustados a sus competencias, esto es, reducir la brecha entre la capacidad recaudatoria y sus necesidades de gasto (De la Fuente, 2019). A pesar de la claridad del modelo, este presenta algunas deficiencias importantes: (i) resultados desiguales no necesariamente asociados a las necesidades de gasto; (ii) falta de transparencia en su implementación; (iii) falta de co-responsabilidad real, en especial de las comunidades autónomas, entre sus decisiones y carga fiscal que las sustenta. Este modelo, que respeta la autonomía fiscal de las comunidades autónomas, considera entre otros factores la estructura poblacional, la población en edad escolar, o la superficie y densidad de población, todas ellas clave para la prestación de servicios educativos:

1.5. Fortalezas y debilidades del modelo de financiación educativa

Pero la cuestión de la financiación de la educación, más allá de los indicadores básicos o del propósito último, debe complementarse con una reflexión a modo de diagnóstico de las fortalezas y desafíos generales del sistema educativo en términos de cómo asegurar la financiación necesaria para la consecución de sus objetivos. Se destacan los siguientes elementos:

- a. **Universalidad.** El sistema educativo español puede describirse como un servicio con recursos suficientes para asegurar un acceso cuasi-universal entre las edades de 3 y 16 o 17 años de edad, en línea con los sistemas educativos más avanzados de nuestro entorno. Esa universalidad ha sido posible mediante los esfuerzos de las distintas administraciones, y los impulsos reformistas realizados, principalmente en torno a la LGE (1970) y la LOGSE (1990).
- b. **Demografía.** Entre 2020 y 2030 se espera una caída de la población de entre 0 y 18 años fruto de la caída de la natalidad que ya viene observándose en los últimos años. Esta caída puede rondar en torno al 11%⁷ en promedio en 2030, con caídas aún mayores en algunos territorios. Esta situación va a suponer un desafío, y a la vez una oportunidad, en términos de la organización de la red escolar, la prestación de servicios, y por supuesto la financiación.
- c. **Ciclo económico y financiación.** Al análisis de los últimos ciclos económicos de la economía española desde principios de los 90 muestra que la financiación educación tiene un componente neutro al ciclo económico⁸, esto es, que el gasto sobre el PIB no ha evolucionado a la par con la economía, y varía menos que lo hace la riqueza del país. Sin embargo, la crisis económica de 2008 ha supuesto un efecto negativo importante sobre el gasto, con reducciones presupuestarias con las dos administraciones que han gestionado. A su vez, la relación entre el gasto público en educación sobre el PIB y el peso del gasto público en educación sobre el gasto total es positiva, lo cuál podría sugerir que las mejoras en financiación de la educación se dan principalmente cuando el gasto público mejora respecto al PIB.
- d. **Financiación de infraestructuras y servicios.** La falta de inversión en capital y servicios persisten, incurriendo en debilidades del sistema para dar igualdad de oportunidades reales a todo el alumnado. Estas necesidades no están del todo contempladas de una forma estable a lo largo y ancho del sistema educativo español, siendo notorios algunos casos específicos de comunidades autónomas. Pueden destacarse, por ejemplo, el problema de infraestructuras tanto en zonas muy urbanas (casos de barracones) como en zonas rurales y aisladas (con poca inversión mientras la población cae) que limitan las oportunidades de aprendizaje de forma flexible a lo largo del curso escolar, o la falta de infraestructuras para dar respuesta a situaciones de altas o bajas temperaturas en periodos invernales o estivales. A su vez, persisten brechas de financiación para servicios esenciales que garanticen las oportunidades de éxito escolar, fundamentales para una jornada educativa flexible y segura, como son las becas y ayudas, los servicios de comedor, el transporte o los servicios extra-escolares.

todas ellas determinan la financiación por habitante ajustado, esto es, ajustado a las necesidades de cada comunidad autónoma. A pesar de la claridad conceptual del modelo, su implementación y resultados reales no son necesariamente exitosos, ya que genera diferencias en el gasto no necesariamente correlacionadas con criterios de capacidad ni equidad.

⁷ Ver INE - Proyecciones Demográficas.

⁸ La correlación entre evolución del gasto público en educación sobre el PIB y evolución del PIB es de -0.12, esto es, no significativa. A su vez, la correlación entre evolución del peso del gasto público en educación sobre el gasto total y la evolución del PIB es de 0.53, esto es, positiva y estadísticamente significativa. El cálculo se realiza con datos del MEFP, sin contar gasto no imputado a CCAA, esto es, gasto de la Administración Central o corporaciones municipales y entes locales.

- e. Nóminas, ratios y organización de los centros.** A pesar de que el profesorado del sistema educativo español está razonablemente bien remunerado, persiste una percepción de falta de recursos (ver TALIS, 2018) que podría estar asociada a cuatro factores: (i) reducciones presupuestarias en términos de personal y nóminas en el periodo 2010-2013 que no han sido neutrales al principio de igualdad de oportunidades (ver IVIE, 2018) y no se han recuperado a fecha de 2019, lo cuál ha podido generar dificultades añadidos en muchos centros a la hora de la gestión de la diversidad en el aula; (ii) un estructura de jornada y curso escolar comprimidos, que en connivencia con un currículum sobre-cargado y todavía prescriptivo (ver REDE, 2019a) -y un número de horas lectivas muy elevado en ESO-, generan una enorme presión a alumnado y profesorado a trabajar contra-reloj; (iii) un modelo de organización de centro que pivota en torno al aula como espacio de aprendizaje, reduciendo la eficacia y eficiencia de la gestión de los recursos escolares y a la vez generando necesidades de recursos añadidos para el profesorado (ver REDE, 2019); (iv) una estructural salarial que no está vinculada a una carrera docente, de forma que los salarios son altos al inicio pero no aumentan.
- f. Financiación, segregación escolar y desigualdad.** El modelo de doble titularidad de acceso a la educación como servicio público presenta deficiencias en su implementación que dificultan, entre otros, que el acceso sea en igualdad de oportunidades. Los centros de titularidad pública asumen de forma desproporcionada la educación del alumnado en mayor desventaja, lo cuál tiene implicaciones sobre la segregación escolar, un problema creciente de nuestro sistema educativo (Save the Children, 2018a) que puede tener consecuencias negativas importantes a largo plazo. Esto se debe, entre otros, al modelo de conciertos educativos, su estructuración normativa y administrativa y a su insuficiente financiación, que resulta en la generalización de cuotas ilegales en forma de aportaciones voluntarias que limitan de facto la libre elección del alumnado. Este ahorro presupuestario para la administración se traduce en un elevado gasto de los hogares (tal y como se ha mostrado previamente), implica un ahorro presupuestario para la administración con externalidades negativas para el sistema educativo, en lo que Gortazar (2016) denomina como equilibrio de política educativa ineficiente.⁹ Debe señalarse que, en algunos casos y especialmente en el periodo de crisis, numerosos centros educativos públicos recurren a contribuciones económicas de las familias para financiar suministros, actividades y servicios que a la vez que diferencian su oferta educativa generan barreras económicas que contribuyen a la segregación.

2. Una visión para un nuevo modelo de financiación

Buscamos una visión de modelo de financiación como instrumento al servicio de un modelo educativo consensado, que persiga la consecución de los objetivos esenciales que se buscan. En particular, REDE tiene como principio fundacional la búsqueda de una educación de equitativa, inclusiva y de calidad para todo su alumnado, formulado a través del Objetivo para el Desarrollo Sostenible Número 4.

En conjunción con dicho principio sobre objetivos finales del sistema, se consideran también los principios clave que pueden y deben definir un modelo de financiación del sistema educativo español. Se tie-

⁹ Este equilibrio se da “mediante un óptimo de financiación de los conciertos por parte del Ministerio y las CCAAs, que no puede ser ni demasiado alto (se eliminarían barreras de entrada) ni demasiado bajo (subiendo las aportaciones de padres, se estrecharía la base de la coalición de votantes), lo cuál implicaría la privatización total de la financiación –volviendo al modelo previo a 1985-. El sistema educativo permite pagar lo que para ellos es un modesto copago en vez de pagar más impuestos que eliminen las barreras de entrada. Bajo esta premisa, el problema de fondo no es tanto la titularidad de la escuela concertada, sino cómo se financia y quien puede acceder a ella.”

ne en cuenta las especificidades del modelo educativo español, su estructura normativa, administrativa e institucional.

2.1. Un modelo de financiación para el ODS4

De acuerdo a la definición del ODS 4, planteamos un modelo de financiación que persigue la equidad, inclusión y calidad del sistema de forma adaptada a las particularidades del sistema educativo español.

- **Calidad.** Definimos calidad de un sistema educativo como aquel que es capaz de lograr el éxito escolar de todos los alumnos. En particular, planteamos éxito escolar de una manera holística y multi-dimensional, en la que consideramos: (i) completar estudios obligatorios y tener oportunidades formativas relevantes para la vida adulta; (ii) adquirir un nivel básico de competencias clave en el marco de la Recomendación Europea. Esto se traduce, para el caso español, en que el sistema de financiación educativa debe apoyar al sistema a la hora de mejorar en ambos aspectos, sobre todo en el acceso a educación postobligatoria.
- **Equidad.** Definimos equidad como la capacidad del sistema de ofrecer las mismas oportunidades a todos dando más recursos a quien más necesita, compensando así desventajas de tipo socioeconómico o cultural. Tal y como se apunta en la introducción de este documento, las mejoras en financiación para alumnado en mayor desventaja suelen estar aparejadas a mejoras sistemáticas, lo cual revela que la inversión más eficiente y eficaz es la que es más equitativa. Por tanto, el sistema de financiación debe buscar el principio de progresividad en la financiación, incluyendo también la reducción de las diferencias territoriales de gasto por alumno. En particular, se ha demostrado de la eficacia de la financiación de ciertos programas de refuerzo (como PROA, ver García-Perez et al (2017)) o becas para mejorar la equidad de los resultados que, acompañado de financiación regular (vía personal) pueden ayudar a fortalecer los mecanismos de compensación de un imperfecto modelo comprensivo donde persisten desafíos estructurales del modelo comprensivo.
- **Inclusión.** Si definimos inclusión como la capacidad de responder a la diversidad de necesidades y características de todos los alumnos a través de distintas políticas y prácticas para asegurar su aprendizaje, el modelo de inclusión del sistema educativo español también presenta algunos desafíos importantes, en términos de: (i) atención al alumnado ACNEAE; (ii) escuelas rurales y servicios asociados; (iii) incremento de la segregación escolar; (iv) gestión de la creciente e imparable diversidad cultural e inmigración en la escuela.

2.2. Principios básicos del modelo de financiación

Además de los objetivos centrales enfocados por el ODS4, consideramos los siguiente principios como básicos para articular un modelo de financiación del sistema educativo español:

- **Valoración del coste del servicio sufragado.** Valorar de una manera detallada el coste (y sus determinantes) de cada servicio prestado permite acercar los medios a los fines de la financiación y, por tanto, a aterrizar cualquier debate en torno a la misma. Eso permitiría, entre otras cosas, incorporar el concepto de trato diferencial de gasto según necesidades, valorar correctamente los servicios y programas en términos de beneficiarios, y en general, ajustar la eficiencia del gasto a la calidad y equidad del sistema educativo. La eficiencia es quizás el aliado más importante de la equidad edu-

cativa, ya que ante la falta de ella, son los alumnos más vulnerables los que se ven más castigados, siendo el resto capaces de movilizar recursos en el hogar para hacer frente a las ineficiencias del sistema: aterrizar el debate del gasto educativo a los alumnos y beneficiarios permite poder valorar la equidad real del gasto y por tanto su potencial eficiencia.

- **Beneficios de la inversión, política fiscal y credibilidad del sector educativo.** Tras varias décadas donde la inversión en educación no ha alcanzado nunca los niveles de países europeos, cabe preguntarse hasta qué punto la sociedad española no ha interiorizado la importancia en términos sociales y económicos de la inversión en educación. Por tanto, es necesario traducir esos retornos a ganancias que toda la sociedad pueda percibir, incluida la que puede no necesitar más financiación que la que hay en el modelo actual. De forma complementaria, es necesario enfatizar la importancia de establecer un diálogo sincero y riguroso con las administraciones de Hacienda central y autonómicas, así como con la sociedad en su conjunto, sobre la importancia y los beneficios individuales y colectivos de la inversión pública en educación. Para ello, es necesario que el sector educativo en su conjunto avance hacia una mayor responsabilidad profesional de evaluar y presentar evidencia de los programas y políticas que den credibilidad al sector ante la sociedad.
- **Derecho a la educación, libertad de elección y gratuidad.** Tal y como apuntan Puelles y Menor (2019) el artículo 27 de la constitución –posteriormente desarrollado en la LODE– es quizás el único espacio de encuentro político posible, y eso ocurre a pesar de su inestabilidad y complejidad. Por tanto, no deben ignorarse las deficiencias y desequilibrios que genera este modelo. Mientras que se da una creciente segregación escolar y la desigualdad de resultados persiste en torno a indicadores clave (Gortazar, 2019), a la vez y quizás por ello, el modelo de elección de centro tiene deficiencias importantes en torno al acceso en igualdad de oportunidades para todo el alumnado¹⁰. Aunque debe estar acompañada de otras medidas, la correcta financiación de los centros públicos y concertados puede desempeñar un papel fundamental a la hora de paliar los desequilibrios generados por todos estos desafíos.
- **Prevenir antes que paliar.** Toda la investigación social reciente muestra la fuerte relación que existe entre inversión pública en educación y resultados. La reducción de brechas de aprendizaje es mayor cuando esta se desarrolla en edades tempranas, ya sea en educación infantil o primaria (en relación a secundaria). Sin embargo, el sistema educativo español, al igual que muchos otros, invierte más recursos por alumno en etapas educativas más avanzadas como la ESO o las etapas post-obligatorias o universitarias.
- **Servicios públicos, eficiencia y transparencia.** Es necesario ser conscientes que la financiación de la educación presta servicios públicos que tienen a la vez un gran valor social y suponen un alto esfuerzo económico para las arcas públicas (escuelas rurales, servicios educativos orientados a la inclusión). Para seguir prestando este tipo de servicios y hacerlos sostenibles, un modelo de financiación educativa que llegue de manera convincente a las comunidades autónomas no puede renunciar a mejorar la eficiencia en la prestación de todos los servicios que presta, ni tampoco a hacerlo de una manera cada vez más transparente a la ciudadanía y la comunidad educativa: mientras que la transparencia promueve participación y credibilidad, la opacidad dificulta la con-

10 Podemos estructurar los desafíos en cuatro categorías: (i) Normativos, a través de las leyes orgánicas y los decretos autonómicos que regulan los criterios de acceso (zonas de prioridad, puntos de discrecionalidad para los centros, etc...) del alumnado a los centros sostenidos con fondos públicos; (ii) Institucional, como los sistemas de asignación (mecanismo de Boston, ver Calsamiglia (2018)) de alumnos a centros que condicionan los incentivos de las familias. de asignación a centros), las oficinas de escolarización y otros situaciones; (iii) Escolar, a través de la situación de quasi-mercado competitivo de los centros educativos, que condiciona en muchos casos como inhibidor del equilibrio entre derecho y libertad; (iv) Social, a través a las preferencias y prioridades de las familias y ante la creciente segregación urbana y proporción de alumnado de origen inmigrante.

versación, genera desconfianza, y exacerba la crítica. Existen experiencias internacionales relevantes en términos de modelos de financiación por fórmula (con parámetros que garanticen mayor financiación para centros con alumnado socialmente desaventajado), o financiación por resultados, que pueden orientar a las administraciones a una mejor toma de decisiones orientada a objetivos de política educativa.

- **Flexibilidad y adaptabilidad.** Finalmente, se apuesta por un modelo más flexible, que disponga de una capacidad de dotar recursos a experiencias y proyectos que se articulan desde la práctica, en red y orientados a la mejora educativa. En la actualidad, la inversión orientada a la mejora o innovación presenta síntomas importantes de rigidez (REDE, 2019b), está dirigida a estrategias en ocasiones difusas o poco articuladas, y dificulta, más que facilita, la labor de los centros educativos. Asimismo, también las experiencias de financiación a los centros por nivel de necesidad o “complejidad” adolecen de rigidez, como ejemplifica el caso catalán.

3. Características del nuevo modelo de financiación

3.1. Características generales del modelo

Proponemos una estructura de financiación acorde con el ordenamiento jurídico y territorial actual de descentralización de las competencias educativas a las Comunidades Autónomas. En concreto, asumimos que la gestión de los centros educativos es más eficaz cuanto más cerca se encuentra de la ciudadanía. De hecho, consideramos relevante incorporar mecanismos y espacios de coordinación donde los municipios puedan participar de una manera más activa en la definición de las políticas educativas y en los órganos de decisión de los centros educativos y su entorno.

La financiación de los centros educativos del sistema español se realiza a través del sistema de tributos e impuestos del estado cuya competencia está distribuida entre Administración Central y Comunidades Autónomas¹¹. En este sentido, el modelo de financiación autonómica presenta debilidades ya descritas que podrían mejorar, no solo a través de una mayor equidad de la financiación (que ya se da a través de los mecanismos de compensación), sino también fortaleciendo la autonomía de las Comunidades Autónomas con sus propios tributos y a la vez dotando al sistema de una verdadera estructura de corresponsabilidad fiscal y rendición de cuentas entre las distintas administraciones y autonómicas, todavía ausente. Por tanto, es necesario, desde el ámbito educativo, apoyar la pendiente reforma de la financiación autonómica.

Se plantean a continuación dos características generales para un nuevo modelo de financiación de la educación a **nivel central**:

- Un **modelo de financiación debe estar asociado a una estrategia de políticas educativas** que reúna el suficiente consenso a nivel nacional, ya que la financiación es un instrumento para lograr los objetivos de dicha estrategia en términos de mejora y no un fin en sí mismo. Esto implica que

¹¹ Actualmente, en torno al 95% del gasto público en educación se realiza a nivel autonómico y el 5% restante corre a cargo del Ministerio, principalmente destinado a Becas y Ayudas, y en menor medida, programas y planes educativos cofinanciados conjuntamente con las Comunidades Autónomas, llamados Programas de Cooperación Territorial (PCT). Las Comunidades Autónomas financian los gastos generales de los centros escolares, complementado con la financiación local para infraestructuras de centros educativos públicos. En un modelo de doble red en el que gestionan directamente los centros públicos y dotan de recursos a centros concertados mediante conciertos educativos para que estos sean gestionados con autonomía financiera.

si se producen mejoras estructurales en la financiación, deben estar aparejados a determinadas decisiones de política educativa como, entre otras, la profesionalización docente, la garantía del principio de igualdad de oportunidades, las políticas de organización de los centros escolares, o una estrategia integral de innovación educativa. Por eso mismo, y del mismo modo, debe generalizarse la modelización de memorias económicas asociadas cada nueva ley orgánica o decreto que comporte mejoras en financiación (tal y como se realizaron en la LOGSE y la LOE). A su vez, las experiencias de financiación por resultados de las políticas educativa (y no de procesos o insumos) ha supuesto en muchas ocasiones una palanca de cambio que ha generado resultados positivos en experiencias internacionales.

- Un modelo de financiación de la educación **debe contener un acuerdo explícito o tácito** entre Gobierno central y Comunidades Autónomas para garantizar los suelos de financiación de la inversión por alumno en cada territorio (que permitan reducir las desigualdades territoriales) e incluso en cada uno de los centros educativos. Establecer los mínimos de financiación depende conjuntamente de la decisión de la administración central en cuanto a tributos, techo de gasto y otros mecanismos de financiación, pero también de las administraciones autonómicas a la hora de hacer uso de sus propios tributos y priorizar el ámbito educativo sobre otros servicios.

En este sentido, existen importantes áreas de mejora del modelo de financiación de los **centros educativos** desde las Comunidades Autónomas:

- Con respecto a la financiación de los centros públicos, es necesario avanzar en los mecanismos de garantía del principio de igualdad de oportunidades y equidad, dotando de **más recursos a los centros en mayor desventaja o con bajo desempeño**, instaurando el principio de trato diferencial por necesidad. Es necesario para ello mejorar el cálculo de necesidades educativas de los centros, pasando de categorías rígidas (alta complejidad) a fórmulas flexibles. Se trata de hacerlo a la vez de una forma transparente, haciendo más accesible la información del gasto por alumno por características básicas de cada centro educativo. Esto facilitaría una relación más fuerte entre financiación, mejora y responsabilidad de los centros.
- La financiación, al igual que otras políticas educativas, debe entenderse como **un todo que engloba a distintas piezas interconectadas** que son conjuntamente estratégicas para la consecución de los objetivos de política educativa. Por tanto, financiar políticas específicas desarticuladas, a través por ejemplo de múltiples programas ad-hoc, o desarrollar cambios en mecanismos de financiación concretos sin ser articulados a la vez que otras decisiones, puede generar más desequilibrios que los que pretende resolver.
- Está pendiente la transición de un modelo incremental de financiación, basado en el pasado y en proyecciones a futuro, a **planes estratégicos con objetivos específicos ligados a financiación** y, en particular, a financiación por alumno y objetivos concretos de política educativa (contratos-programa) de mejora del logro, la equidad y la inclusión. Esto hace necesario el desarrollo de indicadores de éxito escolar, especialmente vinculados a la reducción de desigualdades, que pueden ayudar a reconocer y escalar aquello que funciona (en un sentido amplio) y corregir para mejorar aquello que no ha logrado sus objetivos.¹²
- Deben explorarse, al menos en programas piloto o experiencias locales, modelos de **asignación de recursos humanos descentralizados** al municipio o incluso al centro educativo en centros de

¹² La mayoría de la diferencia en rendimiento se da dentro de los centros educativos pero encontramos centros más exitosos que otros en reducir esas diferencias.

titularidad pública para que estos dispongan un modelo de selección del profesorado abierto, público y acorde a su proyecto educativo o comunitario. La experiencia de la LEC de Cataluña puede resultar de mucho interés en este sentido.

3.2. El papel del MEFP: becas, cooperación territorial y normativa básica

El Ministerio de Educación (ahora MEFP) dispuso un presupuesto de 2.570 millones de euros en 2018. Ese presupuesto se desglosa principalmente en dos ámbitos: la financiación de las becas y ayudas al estudio, al que se destina entre un 60% y un 65% del total, y la puesta en marcha de planes de cooperación territorial, esto es, de planes cofinanciados por Ministerio y Consejerías de Educación en torno a prioridades estratégicas fijadas por el Ministerio. Estas prioridades han variado a lo largo de los años, y su dotación ha oscilado entre los 300 y 500 millones de euros.

Bajo este prisma, cabe destacar que ambas líneas de política educativa pueden reforzarse y mejorarse, no solo en dotación económica sino, sobre todo, en su diseño institucional e implementación.

El sistema estatal de becas y ayudas al estudio se ha mostrado como una política eficaz en la redistribución territorial (Pérez Esparrells y Morales, 2014) y social de recursos. La evidencia muestra que las becas contribuyen también a la reducción del abandono escolar temprano (Mediavilla, 2013). Su función es clave para la equidad al evitar las barreras económicas cubriendo los costes directos, indirectos y de oportunidad de la escolarización. El ministerio centra su convocatoria en la educación postobligatoria y en el alumnado AC-NEAE y colabora económicamente con las comunidades autónomas, que tienen sus propias ayudas en la etapa obligatoria (libros de texto). La dotación económica del Ministerio se redujo en 2012 para incrementarse desde entonces, aunque no lo parece haberlo hecho a la par que las necesidades en un momento en que empeoraba la situación económica de las familias¹³. El sistema arrastra ineficiencias por la inaccesibilidad de sus trámites, los retrasos en el pago y los requisitos que están dejando fuera a una parte del alumnado más desfavorecido (rentas bajas y origen migrante). Además, el sistema favorece a la etapa universitaria frente a la secundaria no universitaria en las cuantías, lo que reduce su capacidad redistributiva dada la distinta composición social del alumnado en cada etapa (Save the Children, 2018b). Las becas deben estar al servicio del objetivo estratégico de nuestro sistema educativo de incrementar la formación postobligatoria, mediante una financiación suficiente, una gestión ágil y accesible y una revisión integral de su diseño para focalizarlas en los perfiles de alumnado y etapas donde se produce el abandono temprano. Por ejemplo, en forma de unas becas-salario potentes en la etapa final de ESO, Bachillerato y FP.

Los Programas de Cooperación Territorial (PCT) representan un modelo de enorme potencial en cuanto a innovación, promoción de buenas prácticas y cohesión territorial en términos educativos. El modelo de PCTs es lo suficientemente flexible como para ofrecer programas, iniciativas y proyectos pero también la construcción y consolidación de elementos clave del sistema educativo de una manera colaborativa entre administraciones. Los PCTs han mostrado en su versión inicial capacidad para articular el papel del MEFP como la institución que promueve y lidera el debate en torno a qué modelo educativo se busca, cómo se desarrollan las políticas e ingredientes del sistema educativo (como el currículum, evaluación o el modelo docente) en colaboración con las CCAA. La cofinanciación desempeñó un papel de “palanca” de las inversiones de las CCAA. Son

13 Tanto en relación al PIB como en relación al gasto educativo España está por debajo de la media europea en inversión en ayudas. En paralelo España es de los países donde las familias expresan dificultad para asumir los costes de la educación.

numerosos los PCTs que han sido implementados en la última década, habiendo obtenido varios de ellos buenos resultados en varios de sus programas (ver García-Perez et al, 2018; Serrano y Soler; 2014) en términos de mejora educativa, equidad e innovación. El modelo PCT, con un planteamiento eminentemente federal podría dotar de contenido relevante al MEFP, siempre que existieran un presupuesto suficiente para ello, además de la modernización de sus estructuras para hacer frente a su gestión. Cabe desatacar, como parte de la propuesta de REDE, la conveniencia de articular los elementos centrales del sistema educativo (como la definición de un modelo de perfil docente o la construcción de un currículum consensuado, entre otros) en torno a PCTs que den consistencia, consenso y sostenibilidad a las políticas educativas.

Por último, conviene tener presente la capacidad normativa del Ministerio a través de la **normativa básica** en la medida en que al regular y orientar las políticas tiene un impacto sobre qué y cómo invierten las comunidades autónomas (estructura del sistema y ordenación enseñanzas, enseñanzas declaradas gratuitas, requisitos de centros educativos, ratios, sustituciones...). Este marco regulatorio debe hacer posibles las distintas líneas de acción articuladas en los pilares de REDE.

3.3. Déficit de los centros y las políticas educativas en las CCAA

Esta sección trata de articular un modelo de financiación que dota de recursos a los centros educativos para que estos tengan la capacidad de lograr una educación de calidad, equitativa e inclusiva para todos los alumnos. En particular, se revisan las distintas partidas de financiación que afectan al día a día de los centros (tanto públicos como concertados), además de las políticas educativas de las CCAA que afectan directamente a las posibilidades de mejora e innovación de los mismos. En la mayor parte de las mismas, se identifican importantes déficits de financiación, conjuntamente con ahorros potenciales fruto de una mayor eficiencia de la prestación de servicios.

Educación infantil 0-3. La Red por el Diálogo Educativo (REDE) no ha abordado de forma específica el tratamiento de la educación infantil de primer ciclo en la discusión de sus pilares. Sin embargo, por considerarse un pilar fundamental de las políticas educativas del futuro, y por sus implicaciones presupuestarias en términos de creación de plazas (y por tanto, inversión en capital y gasto recurrente). En este sentido, cabe recordar por un lado los enormes progresos realizados en las últimas dos décadas, y a su vez, los desafíos persistentes en términos de acceso, que fundamentalmente debilitan la igualdad de oportunidades (y la eficacia del gasto, que suele ser mayor para alumnos desfavorecidos): el acceso es muy desigual por nivel socioeconómico, un fenómeno que se da tanto al comparar CCAA como al analizar lo ocurre dentro de cada una de ellas. Sin entrar a realizar una valoración del impacto económico tanto de la inversión como de los beneficios, sí es relevante resaltar este como uno de los déficits fundamentales del sistema educativo español.

La financiación de los centros públicos. Hasta la fecha, los centros educativos tienen partidas de gasto asociadas a una serie de servicios que prestan, que varían por comunidad autónoma, y que en general engloban instalaciones, suministros, servicios básicos, servicios de comedor, reparaciones menores y otras partidas. La gestión de los recursos de personal corre a cargo directamente de las Consejerías. Existen varias importantes consideraciones al respecto de este modelo, de cara a su mejora: (i) la falta de recursos asociados a instalaciones y suministros que se han podido producir a lo largo de la crisis y que no se han recuperado del todo a fecha de 2019; (ii) las dificultades de plasmar el Proyecto Educativo de Centro (PEC) sin una verdadera autonomía de decisión sobre los recursos humanos y personal necesario para dichos programas; (iii) los déficits estructurales en la financiación de suministros básicos que vienen compensando contribuciones de las familias o las

AMPAs; (iv) la infradotación de recursos que enfrentan los centros que escolarizan alumnado desaventajado (PISA 2015, Results, Vol. II) vinculado a un sistema igualitario que no equitativo de distribución de los recursos.

La financiación y régimen laboral del personal docente en centros públicos. Las decisiones tomadas durante el periodo 2010-2012 tuvieron dos importantes consecuencias sobre las condiciones laborales del profesorado en centros públicos, y por tanto, sobre la financiación del sistema educativo. En primer lugar, los distintos ajustes presupuestarios a través de la eliminación de pagas extra y la reducción del personal docente de los centros educativos entre 2010 y 2012, a través, entre otros, del Real Decreto Ley 20/2011 por el que se fija la tasas de reposición de funcionarios en un 10%, y el el Real Decreto Ley 14/2014, por el que se relaja el ratio máximo de alumnos por aula, se aumenta la dedicación mínima del personal en términos de horas lectivas y se restringe la capacidad de contratar sustitutos. Esto ha resultado en una situación de precariedad para el profesorado, generando mayor rotación laboral, lo cuál ha podido minar la capacidad de los centros educativos de desplegar y dar estabilidad a sus proyectos de centro.

El modelo y la financiación de los conciertos educativos. El modelo de conciertos educativos, construido al amparo legislativo de la LODE, es la plasmación más evidente del pacto constituyente en el Artículo 27 de la Carta Magna. El modelo de conciertos ha aportado fortalezas al sistema educativo, en especial durante los años 80 y 90, ya que ha permitido a las administraciones pública caminar sin pausa hacia la universalización del acceso a la educación entre, al menos, las edades de 3 y 16 años. Sin embargo, son evidentes las carencias y trabas del modelo de conciertos, que no acaba de consolidarlos como un verdadero servicio público, dado las diferencias de alumnado que recibe y, en paralelo, la persistencia de un sistema generalizado de cuotas encubiertas y aportaciones voluntarias carencias que suplen las carencias de financiación, pero también actúan como barrera de entrada. En este sentido, urge tomar medidas decididas para, respetando el trasfondo de libertad de enseñanza de Artículo 27 de la Constitución Española, acercar el servicio de conciertos al de un servicio de interés público que ahora no se da en parte de los centros concertados. En este sentido: (i) es necesario cerrar la brecha de financiación para facilitar la eliminación total de las cuotas y aportaciones voluntarias, cuyas estimaciones oscilan entre los 1000 y 1200 euros por alumno al año, esto es en torno a 2.000 o 2.500 millones de euros¹⁴; (ii) establecer incentivos y controles y ajustar normativa y políticas (vía decretos de conciertos, normas de admisión, mecanismos de asignación, inspección y comisiones de escolarización) de tal manera que los centros concertados tengan una composición social igualmente equilibrada a la de los centros públicos y por tanto se ajusten al criterio de servicio de interés público de manera más adecuada.

La financiación de los apoyos para la inclusión. Hacer efectiva la inclusión educativa supone dotar a los centros de profesionales de atención a la diversidad para atender las necesidades del alumnado (PT, AL, PTSC, apoyo...) conforme al mencionado principio de trato diferencial a los centros por necesidad. Las reducciones de gasto durante la crisis -poco equitativas- han afectado también a estos recursos. Además, las diferencias en proporciones de diagnóstico de ACNEAE y en escolarización en centros ordinarios entre comunidades autónomas ponen de manifiesto el margen de mejora que existe en este ámbito. Para avanzar en la máxima inclusión de todo el alumnado deben revisarse los sistemas de atención a la diversidad -incluyendo la educación especial- y las políticas de escolarización y dotación de recursos para hacerlos más flexibles y adecuados a las necesidades de cada niño y cada niña y ponerlos al servicio de proyectos educativos inclusivos.

La financiación de los servicios escolares. Los servicios escolares complementarios tienen como finalidad contribuir al proceso educativo para que este se de en las condiciones emocionales, físicas y sociales ade-

14 Las estimaciones provienen de distintas fuentes aunque mantienen una cierta consistencia técnica. Ver Gortazar y Medina (2015), Consejo Escolar del Estado (2018) o Cuenta de la Educación de Eustat (2018).

cuadas. En particular, incluyen servicios de comedor, transporte, refuerzo educativo extraescolar (tipo PROA) y actividades extraescolares y ayudas. Las administraciones educativas contratan la provisión del transporte y el comedor y además se encargan de ofrecer ayudas para facilitar el acceso a ellos, así como a los libros y material escolar. Las comunidades autónomas están obligadas a proporcionar comedor y transporte gratuito en caso de escolarización en otro municipio, pero paradójicamente, no es así por motivos socioeconómicos lo que ha llevado a un descenso fuerte de las ayudas en educación obligatoria durante la crisis (Save the Children, 2018b). En relación al comedor, la alimentación y la salud afectan a la educabilidad de niños y niñas. Hay evidencia del impacto que el acceso a los comedores tiene sobre el rendimiento escolar en otros países.¹⁵ En el caso español esta cuestión es especialmente relevante dados los elevados niveles de malnutrición y sobrepeso infantil. El 58,1% de los centros públicos ofrecían comedor escolar en el curso 2015/16, frente al 85,7% de los centros concertados. Una oferta que se ha reducido en los centros públicos debido a la caída en becas comedor y la implantación de la jornada continua. Las actividades extraescolares son una parte integral ya de unos procesos de aprendizaje que van más allá del tiempo lectivo y que conectan al centro con el entorno. Sin embargo, persiste un acceso socialmente desigual por falta de oferta y por sus costes que constituye una forma de inequidad. Por último, las clases de refuerzo individuales o en grupos muy reducidos en horario extraescolar son una medida coste-efectiva para mejorar los resultados del alumnado desaventajado. El desaparecido programa PROA, que se ha mantenido en algunas comunidades, es un ejemplo de ello (García-Pérez, J. I., & Hidalgo-Hidalgo, M., 2017). Por razones de equidad y eficiencia es necesario reforzar estos servicios como parte integral del proceso educativo.

Financiación y organización de la jornada y calendario escolar. El modelo de jornada y calendario escolar configura *de facto* en términos de espacios y tiempos los recursos dedicados a la educación. En este sentido, España se caracteriza por un modelo de tiempos y espacios anómalos. Por un lado, se da mayoritariamente un modelo de jornada continuada (esto es, jornada matutina) en casi todos los centros de educación secundaria y en una buena parte de las Comunidades Autónomas (ver Gabaldón y Obiol, 2016), el cuál diversos estudios han mostrado es lesivo para las oportunidades de aprendizaje de los alumnos (Save the Children, 2018a; Gromada y Shwebirdge, 2016) y a la vez limita las posibilidades de conciliación, obligados a asumir jornadas laborales parciales. Por otro lado, el calendario escolar español es relativamente corto (175 días, respecto a la media de 185 de los países de la UE). Pero más importante, mientras que se da un año escolar y una jornada escolar fuertemente comprimidos, en España persiste un modelo curricular con un número de horas lectivas importante en primaria y muy elevado en la ESO, siendo uno de los países más destacados de nuestro entorno. El resultado, por tanto, es una combinación de mucho currículum y horario lectivo en muy poco tiempo y espacio a lo largo del curso escolar, lo cuál genera muchas dificultades para centros, profesorado y alumnado. Por ello, se apuesta por un modelo curricular menos sobre-cargado (ver REDE, 2019c), una reducción del número de horas lectivas en ESO de entre un 10 y un 20% y a la vez, la generalización de la jornada partida (ampliando la permanencia mínima) y la ampliación del calendario escolar en 2 semanas. Este reajuste de recursos permitiría plantear un modelo más estable, sostenible y respetuoso con el trabajo de los centros, incidiendo en una mayor flexibilidad para profesorado y alumnado. Paralelamente, debe asegurarse las condiciones adecuadas para que este modelo pueda desarrollarse, lo cuál implica: (i) un sistema de comedor universal, con el personal necesario para su supervisión y con un modelo de becas aparejado; (ii) un plan de infraestructuras que faciliten la climatización en periodos estivales e invernales a lo largo de toda la jornada escolar. La propuesta realizada por Sintés (2019) para el caso de Cataluña ilustra de manera muy sugerente el potencial pedagógico de un modelo de escuela como el que se plantea.

15 En el caso de Suecia, la iniciativa de comidas gratuitas en colegios está asociada a mejoras muy significativas en los resultados de los niños y niñas a largo plazo como, por ejemplo, un aumento del 3% de los ingresos futuros de los estudiantes (Alex-Petersen et al 2017).

La financiación de las infraestructuras, equipamiento y otros. La inversión en infraestructuras educativas en España ha sido históricamente baja en España, y además cayó a la mitad entre 2009 y 2015, a niveles previos al 2000 (Fundación BBVA - IVIE, 2017). La necesidad de responder a una creciente demanda de escolarización se resolvió en muchas comunidades autónomas con soluciones temporales de baja calidad, los conocidos “barracones”. Aquí a nivel competencial entran también los ayuntamientos, responsables del mantenimiento de los centros públicos de infantil y primaria. La débil situación financiera de muchos de ellos durante la crisis ha podido perjudicar la realización de actuaciones en este sentido. La previsible caída demográfica reducirá la necesidad de construcción de nuevas infraestructuras en zonas rurales, pero es posible que siga aumentando en zonas urbanas: la presión sobre las infraestructuras será por tanto desigual en volumen, pero no en las transformaciones que van a requerir los cambios planteado en el modelo educativo, especialmente en relación a los entornos de aprendizaje y a la organización de la jornada. Por una parte, caminamos hacia una “ruptura con la arquitectura del aula”: un aprendizaje más eficaz y eficiente necesita otros espacios y equipamientos para lo que se denominan “entornos de aprendizaje innovadores”, es decir, “espacios abiertos, diversos, reconfigurables, con mobiliario suelto y ligero, un rico equipamiento tecnológico y, en los que puedan combinarse grupos más amplios y con dos o más docentes” (REDE, 2019c). Por otra parte, la viabilidad de una jornada partida y una revisión del calendario lectivo va a demandar inversiones en climatización, como ya se ha señalado.

La financiación de las estructuras de apoyo del sistema y las políticas educativas. Finalmente, urge revisar la financiación de los servicios de apoyo (inspección, centros de formación de profesorado y otros servicios), así como el de las políticas educativas (vía planes, convocatorias, proyectos de investigación y divulgación y programas) es en ocasiones escaso y deja poco margen a un modelo de innovación y mejora educativa flexible, suficientemente dotado de recursos, pero que a la vez respete la autonomía de los centros. Como se apunta en el documento de Innovación de REDE (2019b), *“las convocatorias de innovación son en su gran mayoría rígidas, dirigidas fundamentalmente al reparto de dinero, con escasa flexibilidad para recoger particularidades de los proyectos – particularidades que constituirán posiblemente los elementos diferenciadores y de innovación de las propuestas-, y lineales –sin atender a la especificidad de situaciones ni a las necesidades concretas de los centros y las realidades educativas que los configuran-. En definitiva, el rol de la administración educativa está fundamentalmente centrado en el reparto inicial de recursos, y en el control posterior del uso de los mismos, y cada comunidad autónoma prioriza sus temáticas y formatos sin atender a ningún intento de convergencia común.”* Por otra parte, los sistemas de formación del profesorado, resentidos durante la crisis, deben tener un papel clave en la nueva carrera docente. La inspección, por su parte, debe jugar un papel menos vinculado al control administrativo y más centrado en el asesoramiento y acompañamiento a los procesos de mejora de los centros vinculados a la autonomía. Estos sistemas de apoyo deben favorecer el trabajo en red entre los centros educativos.

En resumen, se han descrito las bases de financiación necesarias que permitan al sistema educativo avanzar hacia un modelo educativo basado en los pilares de REDE y que sea capaz de abordar sus déficits y proteger sus fortalezas: esto implica ser conscientes de los factores o determinantes sistémicos del gasto educativo en el sistema educativo español desde una perspectiva comparada con modelos educativos de países europeos. Agrupamos estos factores clave entre aquellos que aumentan el gasto y aquellos que lo disminuyen (siempre en términos relativos a otros países):

1. **Factores que aumentan el gasto:** (i) salarios medio-altos del personal del sistema educativo; (ii) estructura de horas lectivas (especialmente en ESO).

2. **Factores que disminuyen el gasto:** (i) falta de inversión en infraestructuras y equipamiento; (ii) falta de programas de refuerzo, inclusión, atención a la diversidad y apoyo educativo; (iii) falta de servicios de apoyo, formación, y en general estructuras para la mejora del sistema; (iv) coste medio de la escuela concertada (suplantada por peores condiciones laborales del profesorado y mayor gasto privado); (v) menos años de escolarización de los alumnos en etapas post-obligatorias.

4. Cuantificación del modelo y transición

A continuación se presentan los resultados de la cuantificación del modelo REDE y el abordaje de los déficits estructurales del sistema educativo español. Los cálculos realizados se pueden encontrar de forma detallada en el Anexo.

4.1. Un modelo de financiación para un modelo educativo consensuado

Uno de los objetivos fundamentales de REDE es la construcción de consensos en torno a los pilares fundamentales de lo que podría suponer una agenda compartida de cambio educativo. Por tanto, la tarea de REDE es la de elaborar una propuesta en torno a: a) el modelo de profesión y profesionalidad docente; b) el modelo de mejora e innovación del sistema educativo; c) el modelo de diseño y desarrollo del currículum; d) el modelo de organización de centros, familias y comunidad educativa; e) el modelo de evaluación y rendición de cuentas del sistema educativo.

Por tanto, más allá de las características de un modelo de financiación de la educación descritas en la sección, es necesario dotar de recursos y estructuras que permitan poner en marcha las políticas educativas asociadas a los consensos establecidos. Se trataría de financiar los consensos en torno a un modelo de profesión docente, un modelo curricular, un sistema de evaluación interna y externa, un modelo de innovación educativa, y un modelo de organización de los centros educativos. En particular, se presenta un análisis prospectivo sobre las posibles implicaciones en términos de financiación de cada una de las propuestas:

- **Carrera profesional docente (1.500/1.600 millones de euros al año).** Se parte de la propuesta sobre un modelo integral y coherente para la profesión docente elaborada por Moya, Zubillaga y otros (ver REDE, 2018) que va desde la formación inicial hasta la formación permanente y evaluación del profesorado, pasando por la creación de un nuevo modelo de inducción a la profesión. A pesar de no tratarse de una propuesta específica de REDE, guarda semejanzas importantes con el documento inicial planteado en REDE (2018), ver capítulo 2. En particular, se estima que un modelo de profesionalidad docente que recoge: (i) Un modelo de inducción a la docencia de profesores residentes durante dos años; (ii) Un modelo de desarrollo profesional docente que incluye figuras profesionales para responder a las demandas del modelo de formación del profesorado en general y la inducción profesional del Profesor Residente en particular; (iii) Un sistema de créditos para fomentar la innovación asociada al desarrollo profesional docente en los centros formadores especializados; (iv) Otros elementos del sistema que incluyen, entre otros, organización y puesta en marcha de un nuevo modelo de acceso a la inducción profesional, fortalecimiento de los institutos de evaluación educativa, creación de programas cooperación institucional asociados, convocatorias de investigación educativa en torno a la figura del docente y potenciación de buenas prácticas.

- **Desarrollo de un modelo curricular consensuado y avanzado (30 millones de euros al año).** Para transformar el currículo, el camino a seguir planteado por REDE (2019a) incluyen medidas de alcance presupuestario relevante, entre las cuales se encuentran: (i) una red de organismos públicos dedicados al desarrollo del currículo, a distintos niveles administrativos, y que proponga las modificaciones necesarias de los currículos oficiales; (ii) un centro o instituto nacional de desarrollo curricular, vinculando quizás a la innovación, evaluación y formación, que debería contar con la participación de las fuerzas sociales interesadas, además de trabajar en colaboración con los Institutos de Evaluación y las Universidades con el fin de coordinar sus actuaciones en este campo.
- **Desarrollo de las políticas de innovación educativa en red y flexible (70 millones de euros),** que entre otros, incluya: (i) una política de redes de centros innovadores dotada de recursos para la difusión y formación en buenas prácticas; (ii) un sistema de convocatorias de innovación nacional y autonómicas para fomentar un modelo de innovación educativo.
- **Desarrollo y fortalecimiento de políticas de evaluación interna y externa (30 millones de euros al año).** La transición hacia una “nueva evaluación educativa” no es un proceso lineal, inmediato o sencillo. Al contrario, en la propuesta inicialmente esbozada por REDE (REDE, 2019d) se superponen decisiones de tipo administrativo y legal o iniciativas de construcción de nuevas instituciones y capacidades, implementación de nuevos marcos en los centros educativos y en la competencia profesional docente. Estas incluirían, entre otras: (i) La capacitación integral del sistema educativo en torno a estrategias para la mejora de la evaluación interna, ya sea a nivel centro educativo, profesorado o familias hacia una apuesta decidida por la evaluación criterial y auténtica; (ii) El fortalecimiento de la institucionalidad de la evaluación externa, tanto a nivel nacional (INEE) como a nivel autonómico (inspección, orientación y agencias autonómicas de evaluación). Además de en la aplicación de pruebas, diseño de ítems, este fortalecimiento debería incorporar la responsabilidad de generar conocimiento científico a partir de la evaluación que provea al sistema de información sobre las políticas educativas.
- **Recursos para facilitar la organización de los centros vía CCAA (300 millones de euros al año).** La propuesta realizada inicialmente por REDE (2019c) incluye un profundo replanteamiento de la organización de los centros escolares, que va a requerir de importantes recursos añadidos para el correcto funcionamiento de los mismos. Estos, incluyen, entre otros: (i) reorganizar el aprendizaje, los tiempos y los espacios escolares; (ii) fortalecer la dirección escolar hacia un verdadero liderazgo pedagógico, lo cuál tendrá implicaciones profesionales sobre los equipos directivos; (iii) un modelo de autonomía al servicio de la mejora dotado de mayores recursos de centros para la toma autónoma de decisiones; (iv) impulsar la transparencia pública de los centros y del sistema; (v) promover la participación y abrir los centros a la comunidad.

4.2. Cuantificación de los déficits estructurales de financiación educativa

Este documento plantea qué características básicas del sistema educativo requieren de financiación adicional para avanzar hacia una educación de calidad, equitativa e inclusiva para todos los alumnos. En la sección anterior, se enumeran qué políticas y servicios educativos podrían estar infra-financiados y requerirían de esfuerzos adicionales, y se apunta a la vez los posibles ahorros presupuestarios fruto de una toma de decisiones más eficientes. A continuación se detalla una agenda de inversión educativa para cada uno de estos elementos. Se trataría de una agenda de políticas de financiación en un horizonte temporal de 5 años, entre 2020 y 2025.

1. Se plantea un **aumento generalizado del gasto por alumno** a través de más personal docente, focalizando de forma más intensa la inversión en personal para centros educativos (**fundamentalmente públicos**) que atienden a alumnado socialmente desaventajado, alumnado ACNEAE, alumnado en entornos rurales y otros criterios (trato diferencial). Se propone un marco de aumento del gasto de mejoras de entre un 10 y un 30% en el gasto por alumno, que varía en función del tipo de alumnado¹⁶. El resultado presupuestario estimado es de 4.500 millones de euros.
2. Se plantea una política de **mejora y actualización salarial del profesorado de los centros públicos y concertados**, condicionada a la inflación y mejora económica, de un 8% acumulado entre 2020 y 2025. Esto implicaría una inversión de más de 2.000 millones de euros anuales en 2025¹⁷.
3. Se propone además dar un paso decidido hacia la **estabilidad de las condiciones laborales** del profesorado de la escuela pública reduciendo de manera importante la tasa de interinidad, lo cuál podría dar sostenibilidad y estabilidad de los proyectos de centro en periodos de tiempo más allá de un curso o dos. Esto implicaría mejoras presupuestaria para cubrir los meses de verano (que en parte vendrían dados por ahorro de gastos de seguro de desempleo de la Seguridad Social) de 300 millones de euros¹⁸.
4. Se propone un nuevo **mecanismo de financiación de la escuela concertada** mediante incentivos y controles que aseguren un mayor equilibrio de escolarización de alumnado vulnerable. Como contrapartida se plantea la financiación del déficit de la escuela concertada, estimado en 2.500 millones de euros, para la total eliminación de cuotas y aportaciones voluntarias a las familias.
5. Se plantea un **sistema de refuerzo educativo, becas y comedor** que cubra al alumnado el situación de vulnerabilidad económica, y rescate el concepto de centros o áreas prioritarias para modular la inversión, estimado en 4.000 millones: (i) Un programa de refuerzo educativo extraescolar que cubra a todo el alumnado en ESO en riesgo de abandono de 1.890 millones (Save the Children, 2019); (ii) ampliar las ayudas de comedor asegurando la gratuidad al alumnado en riesgo de pobreza en educación obligatoria, 1.760 millones de euros; (iii) reforzar el sistema de becas para rentas bajas (Umbral I) elevando la cuantía hasta los 3.500 euros anuales, de forma que cubra mejor el coste de oportunidad, con un gasto de 350 millones de euros anuales.
6. Se propone **reforzar de manera integral la financiación de los Programas de Cooperación Territorial** para dotar al MEFP de una estructura de liderazgo mediante proyectos y programas educativos de carácter estratégico, incluyendo aquellos que permitan estructurar un modelo educativo avanzado como el que plantea REDE, en torno a la profesión docente, el currículum, la evaluación o la organización de centros. Se propone un aumento que va de los 200 millones de euros actuales a 600 millones en 2025, y por tanto supone 400 millones de euros añadidos. Estos podrían incluir, entre otros, los orientados a los elementos centrales asociados a la definición de un nuevo modelo educativo, como la definición de perfil docente, el pilotaje del nuevo marco curricular o el desarrollo de proyectos en torno a la organización de los centros.

Por último, **es necesario desarrollar un plan de actualización las infraestructuras de los centros educativos**, entre otras cosas, para dotarles de la capacidad de ofrecer un modelo de jornada y año escolar más

16 Se asume un aumento de financiación enfocado al 25% del alumnado más vulnerable (1.5 millones de alumnos entre 3 y 17 años) y, para el resto del alumnado, un aumento del gasto por alumno en términos de más personal de en torno a un 10% en euros por alumno (3.5 millones de alumnos). El gasto medio por alumno del primer grupo se asume en torno a 6.500 euros mientras que se asumen 4.500 para el resto. Un aumento medio del 25% para el primer grupo y del 10% para segundo.

17 Se asume que la masa salarial correspondiente a la actualización es de 25.000 millones de euros del presupuesto educativo en centros públicos, correspondiente a nóminas del profesorado en las etapas 3 a 16 años.

18 Dando por buenos los datos de 50.000 profesores interinos despedidos en julio y agosto por cada año, y tomando como reducirlo a cero, el impacto presupuestario estaría en torno a los 300 millones de euros.

flexible y continuado (mediante inversiones de climatización), a la vez que facilitar inversiones para adaptar los espacios de aprendizaje a estructuras más flexibles. Se plantea un programa de inversiones de 1000 millones de euros anuales entre 2020 y 2025, que podrían estar co-financiados con fondos europeos.

Categoría de financiación	Líneas de financiación propuestas	Presupuesto estimado
Financiación del Modelo REDE para el sistema educativo	<ul style="list-style-type: none"> → Modelo de profesionalidad docente: 1500/1600 millones de euros. → Modelo curricular consensuado: 20 millones de euros. → Sistema nacional de innovación educativa: 70 millones de euros → Modelo de evaluación externa e interna: 30 millones de euros. → Modelo de organización de centro: 300 millones de euros. 	2.000 millones de euros anuales.
Déficits estructurales del modelo de financiación	<ul style="list-style-type: none"> → Mejora de financiación focalizada en centros públicos para la equidad e inclusión: 4.000 millones de euros. → Estabilidad laboral escuela pública: 300 millones → Mejora salarial-inflación: 2.000 millones de euros. → Brecha de financiación escuela concertada: 2.500 millones de euros. → Sistema de refuerzo educativo, becas y comedor: 4.000 millones de euros. → Programas de Cooperación Territorial: 500 millones de euros (hasta llegar a 700, 200 más que en la actualidad). 	13.300 millones de euros anuales
Inversiones específicas	<ul style="list-style-type: none"> → Plan de infraestructuras (5 años): 1000 millones de euros. 	1.000 millones de euros
TOTAL	<ul style="list-style-type: none"> → Modelo Educativo REDE: 2.000 millones de euros → Déficits Estructurales de Financiación: 12.300 millones de euros → Plan de inversiones específicas: 1.000 millones de euros 	16.300 millones de euros

La combinación de la financiación de los pilares del modelo educativo REDE además de la financiación de los déficits estructurales del sistema educativo se plantea en la siguiente tabla. El resultado de inversión propuesto para 2025 se estima en 16.300 millones de euros más de los esperados 53.000 en 2019¹⁹, esto es más de 69.000 millones en 2025.

Cabe destacar que toda esta batería de propuestas de financiación excluye los servicios del primer ciclo de educación infantil, la Formación Profesional y la educación Universitaria. Por tanto, la inversión total en 2025 sería de al menos 69.000, pero seguramente una cantidad mayor de los 71.000 millones de euros, asumiendo mejoras de financiación en las tres etapas excluidas: se considera un escenario de mejoras moderadas en las etapas excluidas (71.000 millones de euros) y un escenario de mejoras ambiciosas en las etapas excluidas (74.000 millones de euros). En base a previsiones del cuadro macroeconómico del Gobierno más recientes²⁰, se asumen tres escenarios de gasto sobre el PIB, presentados en la siguiente tabla. Como puede apreciarse, a mayor PIB, menor resulta la inversión esperada sobre el PIB, y a menor PIB, mayor es la ratio del gasto sobre el PIB. En particular, para el escenario de gasto moderado se estima una inversión sobre el PIB de 4,7%, 4,8% y

19 El dato estimado para 2019 se basa en los 51.300 millones de euros de 2018 y la evolución del gasto público presupuestado, de acuerdo con los Datos y Cifras del Curso escolar (MEFP).

20 Ver Actualización Programa de Estabilidad 2019-2022 (Gobierno de España), con datos de PIB nominal de 1.208 mil millones

4,9% en función de los tres escenarios económicos, y para el escenario de gasto más ambicioso, se estima una inversión sobre el PIB del 4,9%, 5,0% y 5,1% respectivamente.

Año de previsión	Escenario de PIB	Escenario 1 (2025): 70.000 M	Escenario 2 (2025): 73.000M
Situación 2020	Escenario Probable	4,1/4,2%	
Objetivos 2025	PIB optimista	4,7%	4,9%
	PIB realista	4,8%	5,0%
	PIB pesimista	4,9%	5,1%

4.3. Transición al nuevo modelo y contexto de restricción presupuestaria

En esta sección se plantea una agenda de financiación de la educación asociada a un conjunto de decisiones de política educativa fruto de la reflexión y discusión dentro de la Red por el Diálogo Educativo, además de un análisis pormenorizado de los déficits estructurales de la financiación del sistema educativo. La propuesta de aumento de gasto no debe entenderse como fin en sí mismo, sino como instrumento para que España mejore hacia una educación calidad, equitativa e inclusiva, que en el medio y largo plazo debería revertir positivamente sobre su devenir social, democrático y económico. Esto especialmente relevante dado el contexto político actual en cuanto a la educación. La ruptura del Pacto Social y Político por la Educación en la Subcomisión del Congreso de los Diputados en 2018 estuvo relacionada, entre otras, con dos decisiones relacionadas con la financiación. En primer lugar, la negociación sobre la financiación fue previa a la discusión del modelo educativo que se buscaba, y por tanto estuvo vacía de contenido y de concreción sobre cuál era el tipo de políticas que se quería financiar. Por otro lado, los partidos políticos tuvieron serias dificultades para acordar un marco común acerca de cómo medir y cuantificar la inversión en educación, paso previo a una negociación sobre qué inversión es necesaria. Para lograr por tanto una senda de negociación exitosa en términos de financiación, es necesario cumplir tres condiciones necesarias e ineludibles.

En primer lugar, la transición a ese aumento generalizado de la inversión educativa debería aspirar a estar asociada a la puesta en marcha de un modelo educativo avanzado, fruto del consenso entre distintas visiones, sin negar sus posturas ni planteamientos individuales. Como se apunta al comienzo de este documento, las mejoras automáticas de la financiación no traerán necesariamente mejores resultados, sino que para traducir mejoras de financiación en mejoras educativas es preciso articular una alternativa de modelo educativo y las características que éste tendría, dotando de contenido a todo aquello que se quiere financiar.

En segundo lugar, es necesario establecer una métrica común que guíe la conversación entre distintos agentes sobre los objetivos de financiación. A pesar de la popularidad de la métrica de inversión respecto al PIB, esta puede llevar a equívocos con respecto al devenir de la economía. Incluso puede generar una situa-

de euros y un crecimiento del PIB nominal del 3,9 en 2019, 3,6 en 2020, 3,6 en 2021 y 3,5 en 2022. Se plantean tres escenarios de crecimiento del PIB nominal en 2023, 2024 y 2025, uno en torno al 1%, otro en torno al 2%, y otro en torno al 3%.

ción indeseable de mayor desigualdad territorial en inversión, si se eleva el gasto en CCAA que invierten poco respecto a su PIB (las más ricas) y se reduce en las que ya gastan más de un 5% (por ejemplo Extremadura y Andalucía). Por tanto, se plantea: (i) aparejar la discusión sobre la financiación a la de las políticas, tal y como se hace a lo largo de este documento en conjunción con el trabajo de la Red por el Diálogo Educativo; (ii) escoger una métrica de negociación que considere el gasto nominal (y no el gasto sobre el PIB) y más en concreto, el gasto por alumno, bajo la cual se controla por la evolución demográfica del número de usuarios del sistema educativo.

En tercer lugar, y ya en el dominio de gobierno y administraciones, es necesario un acuerdo que vaya más allá del ámbito educativo, que implique, además de al Ministerio de Educación, a las administraciones competentes y responsables de la financiación y el gasto público. Esto implica dos tipos de acuerdos. Por un lado un acuerdo claro con el Ministerio de Hacienda y Ministerio de Economía y, a su vez, las autoridades europeas (fundamentalmente Comisión Europea) que aprueban los Planes de Estabilidad Presupuestaria. Sin el concurso decidido de estas tres instituciones, no será posible contar con mejoras sustantivas de la inversión pública en educación. En segundo lugar, será necesario un acuerdo entre Gobierno central y Comunidades Autónomas. Como se ha apuntado previamente, el sistema de financiación autonómica tiene por objetivo garantizar la suficiencia de recursos entre territorios, y dispone de importantes mecanismos de redistribución de recursos públicos entre Comunidades Autónomas, a pesar de ciertas deficiencias persistentes. Sin embargo, como se ha apuntado previamente, esto es solo una de las partes de la financiación educativa. Las Comunidades Autónomas disponen de autonomía para priorizar la inversión en educación a través de dos instrumentos: sus propios tributos autonómicos, y el grado de priorización que dan a la inversión educativa respecto a otras políticas.

Anexo de cuantificación

Financiación del Modelo REDE

→ Modelo de profesionalidad docente: 1500/1600 millones de euros.

El cálculo contiene cuatro elementos, basados en la propuesta de Moya y otros (2019): (i) modelo de inducción docente; (ii) desarrollo profesional para la inducción y la formación; (iii) sistema de créditos para la nueva organización e innovación de los centros; (iv) otros elementos.

Con respecto a la inducción docente (i), el cálculo parte de las necesidades de profesorado anuales de los próximos años (basados en proyecciones demográficas) de en torno a 19.900 anuales. Se asume un salario bruto de entre 19.300 y 24.150 euros anuales para el primer y segundo año de la inducción. Esta partida ronda los 700 millones de euros.

Con respecto a la creación de las figuras de mentores y coordinadores de formación, se plantea una inversión añadida de 170 millones de euros.

Con respecto al modelo de créditos para la organización y adecuación de los nuevos centros formadores especializados, se asume una partida de 100.000 euros anuales para unos 5.600 centros escolares, resultando en 560 millones de euros.

Finalmente, se estipula una partida de 150 millones de euros para los bienes y servicios, además de la organización del modelo de selección y convocatorias.

→ Modelo curricular consensuado: 20 millones de euros.

Se considera la creación de: i) una red de organismos públicos dedicados al desarrollo del currículo a distintos niveles administrativos, y que proponga las modificaciones necesarias de los currículos oficiales; (ii) un centro o instituto nacional de desarrollo curricular fortalecido, vinculando quizás a la innovación, evaluación y formación, que debería contar con la participación de las fuerzas sociales interesadas, además de trabajar en colaboración con los Institutos de Evaluación y las Universidades con el fin de coordinar sus actuaciones en este campo.

→ Sistema nacional de innovación educativa: 70 millones de euros.

Este modelo incluye: (i) una política de redes de centros innovadores dotada de recursos para la difusión y formación en buenas prácticas; (ii) un sistema de convocatorias de innovación nacional y autonómicas para fomentar un modelo de innovación educativo.

→ Modelo de evaluación externa e interna: 30 millones de euros.

El modelo incluye: (i) La capacitación integral del sistema educativo en torno a estrategias para la mejora de la evaluación interna, ya sea a nivel centro educativo, profesorado o familias hacia una apuesta decidida por la evaluación criterial y auténtica; (ii) El fortalecimiento de la institucionalidad de la evaluación externa, tanto a nivel nacional (INEE) como a nivel autonómico (inspección, orientación y agencias autonómicas de

evaluación). Además de en la aplicación de pruebas, diseño de ítems, este fortalecimiento debería incorporar la responsabilidad de generar conocimiento científico a partir de la evaluación que provea al sistema de información sobre las políticas educativas.

→ Modelo de organización de centro: 300 millones de euros.

La propuesta realizada inicialmente por REDE (2019c) incluye un profundo replanteamiento de la organización de los centros escolares, que va a requerir de importantes recursos añadidos para el correcto funcionamiento de los mismos. Estos, incluyen, entre otros: (i) reorganizar el aprendizaje, los tiempos y los espacios escolares; (ii) fortalecer la dirección escolar hacia un verdadero liderazgo pedagógico, lo cuál tendrá implicaciones profesionales sobre los equipos directivos; (iii) un modelo de autonomía al servicio de la mejora dotado de mayores recursos de centros para la toma autónoma de decisiones; (iv) impulsar la transparencia pública de los centros y del sistema; (v) promover la participación y abrir los centros a la comunidad.

Déficits estructurales del modelo de financiación

→ Mejora de financiación focalizada en centros públicos para la equidad e inclusión: 4.000 millones de euros.

Se trata de una estimación basada, principalmente, en el aumento de ratios a lo largo de la crisis, y que tiene como objetivo la contratación de personal docente, de apoyo y no docente fundamentalmente en los centros públicos, que atienden a alumnado socialmente desaventajado, alumnado ACNEAE, alumnado en entornos rurales y otros criterios. El objetivo es el de la recuperación de la inversión por alumno en todos los centros públicos de en torno al 10% que puedan aumentar hasta un 30% en términos de personal y que variará en función del alumnado²¹. Se estima por tanto la creación de unas 85.000/90.000 nuevas plazas distribuidas en el sistema educativo, que en promedio tienen un coste bruto de 50.000 euros (incluyendo costes de seguridad social). El resultado presupuestario estimado es de 4.500 millones de euros.

→ Mejora y actualización salarial del profesorado de los centros públicos y concertados: 2.000 millones de euros

Se estima una mejora salarial acumulada del 8% entre 2020 y 2025 para el profesorado, basada en las estimaciones de crecimiento de la inflación. En total, se parte de una estimación de masa salarial de 25.000 millones de euros para el profesorado de las etapas entre 3 y 16 años, aproximadamente 500.000 docentes²².

→ Estabilidad de las condiciones laborales del profesorado de la escuela pública: 300 millones de euros.

Se propone además dar un paso decidido hacia la **estabilidad de las condiciones laborales** del profesorado de la escuela pública reduciendo de manera importante la tasa de interinidad, lo cuál podría dar sosteni-

21 Se asume un aumento de financiación enfocado al 25% del alumnado más vulnerable (1.5 millones de alumnos entre 3 y 17 años) y, para el resto del alumnado, un aumento del gasto por alumno en términos de más personal de en torno a un 10% en euros por alumno (3.5 millones de alumnos). El gasto medio por alumno del primer grupo se asume en torno a 6.500 euros mientras que se asumen 4.500 para el resto. Un aumento medio del 25% para el primer grupo y del 10% para segundo.

22 Cálculo basado en la Estadística del Profesorado (MEFP).

bilidad y estabilidad de los proyectos de centro en periodos de tiempo más allá de un curso o dos. Se asumen los datos de 50.000 profesores interinos despedidos en julio y agosto por cada año (publicados por varios sindicatos). Esto implicaría mejoras presupuestarias para cubrir los meses de verano (que en parte vendrían dados por ahorro de gastos de seguro de desempleo por parte de la Seguridad Social) de 300 millones de euros.

→ Mecanismo de financiación de la escuela concertada: 2500 millones.

Se parte del cálculo de Gortazar y Medina (2018), además de los publicado por el Consejo Escolar del Estado, que estiman un valor que podría estar cerca de los 1.500 euros de cuotas de escolarización anual por alumno, por un total de 1,5 millones de alumnos en centros concertados entre los 3 y 16 años.

→ Sistema de refuerzo educativo, becas y comedor: 4.000 millones.

Se propone un programa de refuerzo educativo en horario extraescolar siguiendo el modelo de tutorías de Chicago con un coste total de 1.890 millones.²³ Se plantea ampliar las ayudas a comedor escolar para que pasen a un sistema de gratuidad, ampliando la cobertura del 9,7% actual al 28% de tasa de pobreza infantil, con un coste por alumno/a de 1000 euros (4,74/día) y un coste total de 1760 millones.²⁴ Se propone además reforzar el sistema de becas compensatorias para rentas bajas (umbral 1) en Bachillerato y Formación Profesional (beca-salario) elevando la cuantía hasta los 3500 euros anuales, de forma que cubra mejor el coste de oportunidad y contribuya al objetivo de éxito en educación postobligatoria, con un incremento de gasto anual de 350 millones.²⁵

→ Financiación de los Programas de Cooperación Territorial: 600 millones.

Se propone un aumento que va de los 200 millones de euros actuales a 600 millones en 2025 (ligera-mente por encima del máximo histórico de 2010), y por tanto supone 400 millones de euros añadidos. Estos podrían incluir, entre otros, los orientados a los elementos centrales asociados a la definición de un nuevo modelo educativo, como la definición de perfil docente, el pilotaje del nuevo marco curricular o el desarrollo de proyectos en torno a la organización de los centros.

→ Plan de Infraestructuras: 1.000 millones anuales.

Por último, **es necesario desarrollar un plan de actualización las infraestructuras de los centros educativos**, entre otras cosas, para dotarles de la capacidad de ofrecer un modelo de jornada y año escolar más flexible y continuado (mediante inversiones de climatización), a la vez que facilitar inversiones para adaptar los espacios de aprendizaje a estructuras más flexibles. Se plantea un programa de inversiones de 1000 millones de euros anuales entre 2020 y 2025, que podrían estar co-financiados con fondos europeos. Se estima una inversión agregada de 5.000 millones de euros, esto es de un promedio de 300.000 euros por centro educativo docente (para los aproximadamente 18.000 centros educativos que prestan servicios en los niveles de 3 a 16 años), con centros que apenas requieren inversión y centros donde la inversión puede acercarse a 1 millón de euros.

23 Tutorías en grupo reducido con una intensidad mayor que el Programa de Acompañamiento Escolar (PAE) desarrollado 2005-2012. Tomando como referencia Chicago, se estima un coste por alumno/a de 3000 euros. Cubriría a un tercio del alumnado en ESO. Cálculos tomados de Save the Children (2019).

24 Cálculo basado en la Estadística de Becas y Ayudas al Estudio (MEFP).

25 Se ampliaría la cobertura en un 5% de los niveles más bajos de renta que se estima que en este momento está fuera. Cálculos a partir de la Estadística de Becas y Ayudas al Estudio.

BIBLIOGRAFÍA

- Bonal, X., Castejón, A., Zancajo, A., Castel, J.L. (2015). Equitat y resultats educatius a Catalunya. Una mirada a partir de PISA 2012. *Fundació Jaume Bofill*. Informes breus, 60.
- De la Fuente, A. (2019). *Financiación autonómica: una breve introducción* (No. eee2019-07). FEDEA.
- Fundación BBVA – Ivie (2017). Inversión y capital público en educación y sanidad tras la crisis. *Esenciales* N.º 22 /2017.
- Fundación FIDEAS. (2019). Desigualdad Territorial en Educación y Gestión de las Competencias por las CCAA.
- Gabaldón Estevan, D., & Obiol i Francés, S. (2017). Guía sobre tiempos escolares.
- García-Pérez, J. I., & Hidalgo-Hidalgo, M. (2017). No student left behind? Evidence from the Programme for School Guidance in Spain. *Economics of Education Review*, 60, 97-111.
- García, F. P., Jiménez, E. U., Tormo, V. C., Lahiguera, L. H., & Guillén, Á. S. (2016) Cuentas de la educación en España. IVIE.
- Gortazar, L y Medina, O. (2015). Notas sobre Ciudadanos y su propuesta educativa. *Politikon*.
- Gortazar, L., & Moreno, J. M. (2017). Costes y consecuencias de no alcanzar un pacto educativo en España. *Revista Educación, política y sociedad*.
- Gortazar, L. (2019). ¿ Favorece el sistema educativo español la igualdad de oportunidades? (No. eee2019-17). FEDEA.
- Gromada, A., & Shewbridge, C. (2016). Student learning time. *OECD Publishing*.
- Jackson, C. K. (2018). Does school spending matter? The new literature on an old question (No. w25368). National Bureau of Economic Research.
- Mediavilla, M., 2013. Heterogeneidad en el impacto de la política de becas en la escolaridad secundaria postobligatoria en España: un análisis por subgrupos poblacionales. *Estudios de Economía*, 40(1), n.1, pp.97-1.
- OCDE (2016), PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools, PISA, OECD Publishing, Paris
- OECD (2018), Education at a Glance 2018: OECD Indicators, OECD
- OECD (2019), TALIS 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners, TALIS

- Pérez-Esparrells, C. y Morales, S., 2014. Las becas y ayudas al estudio en la educación no universitaria en España. Diagnóstico desde la perspectiva regional y propuestas de mejora. *Revista de Educación*, 366, pp. 87-1
- Puelles, M. y Menor, M. (2019). El artículo 27 de la Constitución. Cuaderno de Quejas.
- REDE (2018). Profesión y profesionalidad docente: una acción educativa comprometida con el desarrollo humano. Red por el Diálogo Educativo/ANELE.
- REDE (2019a). Perspectivas y retos del curricular escolar correspondiente a la educación obligatoria. Red por el Diálogo Educativo.
- REDE (2019b). Perspectivas y retos de la innovación educativa en España: Claves y retos para la construcción de un sistema educativo innovador. Red por el Diálogo Educativo.
- REDE (2019c). Cambiar la organización escolar: como diseñar un nuevo modelo de organización de escolar. Red por el Diálogo Educativo.
- REDE (2019d). Evaluación, responsabilidad y mejora educativa. Red por el Diálogo Educativo.
- Save the Children (2018a). Mézclate conmigo. Save the Children España.
- Save the Children (2018b). Becas para que nadie se quede atrás. Save the Children España.
- Save the Children (2019). El futuro donde queremos crecer. Save the Children España.
- Serrano, L. y Soler, A. Evaluación del Programa de Cooperación Territorial para la Reducción del Abandono Temprano de la educación. MECD.
- Sintes, E. (2019). Propuesta de horarios escolares para una educación equitativa e integral. *Fundació Jaume Bofill*.

CAPÍTULO 3

La financiación del puesto escolar en el marco internacional y nacional de la educación

Miguel Ángel Sancho Gargallo
Fundación Europea Sociedad y Educación

Introducción

¿Qué educación tienen que financiar los poderes públicos? ¿Con qué alcance y extensión? ¿Por qué hay que financiar la educación?

En nuestros días, más que en ninguna otra época, la educación es un factor clave del desarrollo personal y social. Definirla y configurarla adecuadamente, atendiendo al papel tan determinante que juega en nuestra sociedad y en perspectiva de futuro es un punto de partida fundamental, pues condiciona la financiación que precisa. Construir sociedades más justas y solidarias que favorezcan el pleno desarrollo de las personas necesita de una educación abierta, al alcance de todos, con criterios de equidad. Garantizar a los ciudadanos esta fuente de desarrollo exige a su vez un marco regulatorio y un modo de hacer llegar los recursos tanto en su cantidad como en su distribución que haga posible la igualdad de oportunidades.

De ahí que en este breve artículo se planteen la financiación y la equidad, revisando en primer lugar cómo se formula en la actualidad la educación en los principales documentos internacionales programáticos. Para ello hemos escogido los objetivos de desarrollo sostenible y los principales tratados internacionales. Posteriormente hemos revisado nuestro marco regulatorio en lo que afecta a la financiación de los centros. Finalmente, y centrándonos en las cuestiones que suscita la equidad, haremos unos comentarios sobre dos recientes informes internacionales y describiremos brevemente una metodología para el cálculo del coste del puesto escolar desde una visión que contemple la realidad educativa con criterios de equidad.

1. Los objetivos de desarrollo sostenible. Objetivo 4º: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados por la 70ª Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015, también conocidos como Objetivos Globales o Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, son un llamamiento universal a la acción para acabar con la pobreza, proteger el planeta y asegurar que todas las personas disfruten de paz y prosperidad. El cuarto objetivo (ODS 4º), que debe alcanzarse en 2030, es: “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje duran-

te toda la vida para todos.” Dicho objetivo debe lograrse, en palabras de la declaración oficial, mediante “el cumplimiento de diez medidas, que representan la agenda más amplia y ambiciosa para la educación mundial que jamás se haya intentado”. Los objetivos de desarrollo sostenible, impulsados por Naciones Unidas y establecidos como marco de referencia y actuación para los Estados y la Sociedad civil, se presentan a modo de nueva Declaración Universal de Derechos Humanos, constituyéndose en las claves de desarrollo y progreso de nuestras sociedades.

La formulación que hace de la educación en su objetivo 4º plantea garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad. Es una síntesis que acierta a integrar todos los aspectos de la educación, que la constituyen en motor del desarrollo de las personas y las sociedades. La clave está en que esas notas, inclusividad, equidad y calidad, estén formuladas armónica e inseparablemente y en el marco de una educación para toda la vida.

Este planteamiento aporta una visión fundamental a la hora de abordar el tema de la financiación, pues nos permite reflexionar sobre qué educación hay que financiar y cuál es su coste.

Para ello, como expondremos más adelante, es necesario establecer qué se entiende por una educación de calidad, qué servicio educativo debe contemplarse en función de los parámetros de calidad que se establezcan. Qué supone que sea equitativa en la línea de hacer esa calidad accesible para todos y por lo tanto tener en cuenta que es distinto el coste de la educación en unas zonas que en otras y que determinada población requiere unos recursos adicionales para poder acceder a esa educación de calidad en condiciones de igualdad.

Es interesante observar cómo PISA 2018 ha tomado también como referencia los ODS. El Objetivo 4 requiere que todos los países supervisen los resultados reales del aprendizaje de sus jóvenes. PISA, que proporciona herramientas de medición con este fin, ha comenzado a mejorar, ampliar y enriquecer sus instrumentos de evaluación para ayudar a los países en este ejercicio.

Los datos de PISA se utilizan para el control de los progresos en la proporción de niños y jóvenes que, al final del primer ciclo de la enseñanza secundaria, han alcanzado al menos un nivel mínimo de competencia en lectura y matemáticas (indicador global 4.1.1c del ODS). El indicador global para la primera meta del ODS 4º es una medición de la “proporción de niños y jóvenes, en sus diferentes etapas educativas, que alcanzan al menos un nivel mínimo de competencia en lectura y matemáticas, por sexo”.

La meta 4.5 está dedicada a la equidad: “Para 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar la igualdad de acceso a todos los niveles de la educación y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situación vulnerable”.

PISA puede ayudar a detectar las disparidades y desigualdades de género relacionadas con los recursos familiares, mediante estadísticas basadas en el índice PISA de la situación económica, social y cultural (ISEC).

Este indicador, llamado índice de paridad, compara la proporción de estudiantes de 15 años de edad que alcanzaron por lo menos un rendimiento de Nivel 2 entre dos grupos de estudiantes que difieren en algunas características de fondo. El índice de paridad varía entre 0 y 2. Es igual a 1 si la proporción de estudiantes

de 15 años de edad que obtuvieron un resultado superior a los niveles mínimos es la misma para ambos grupos (sin disparidad).

PISA también proporciona datos útiles para el seguimiento de algunos indicadores temáticos que son pertinentes para la meta 4.7 (“velar por que todos los educandos adquieran los conocimientos y aptitudes necesarios para promover el desarrollo sostenible [...]”),

La oferta de profesores cualificados (meta 4.c: “profesores en número suficiente y adecuadamente formados, cualificados, motivados y apoyados”) se reflejará en los indicadores del PISA relacionados con los recursos, incluyendo los profesores, que aparecerá en los Resultados del PISA 2018 (Volumen V): *Effective Policies, Successful Schools* (OCDE, de próxima publicación).

2. Garantizar el ejercicio de derecho fundamental a la educación (art. 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). Derecho social y derecho libertad. Sujeto del derecho a la educación.

La educación tiene en el ordenamiento internacional el reconocimiento como derecho humano fundamental (art. 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos) y un desarrollo en los Pactos Internacionales de los derechos civiles y políticos, y económicos, sociales y culturales (arts. 18 y 13 respectivamente), en los que se armonizan de manera inseparable sus dimensiones de derecho social y derecho libertad.

Esta doble y completa dimensión del derecho a la educación emana de su propio significado y misión. La educación, en su raíz latina *educere* significa el proceso por el que el hombre llega a ser lo que es, o lo que humaniza al hombre, según afirmaba Kant. En nuestros días, el papel determinante de la llamada sociedad del conocimiento en el desarrollo personal y social, hace que la educación, sus procesos y sistemas, al permitir al ser humano llegar a ser lo que es y lo que aspira a llegar a ser, solo se puede concebir en libertad. Libertad tanto en las opciones personales de elección de los proyectos educativos que el individuo aspira a seguir como, en consecuencia, en la diversidad de propuestas que se le pueden ofrecer. De ahí el derecho de la sociedad civil a promover iniciativas educativas y el derecho y deber del Estado de ser garante y actor para promover el acceso a una educación de calidad y en libertad para todos, eliminando las barreras y atendiendo a las limitaciones de acceso que pudiesen darse en los grupos sociales más desfavorecidos.

La financiación de la educación viene por tanto determinada en primer lugar por su objeto: las características esenciales que reviste la educación. En consecuencia con lo que se ha descrito sobre su realidad y el papel esencial que juega en el desarrollo humano, la financiación tiene que garantizar un acceso universal, sin discriminación alguna, a una educación básica de calidad. Además, dado que el sujeto de la educación, el educando, está en el centro del proceso educativo, hay que garantizar su libertad y la de sus padres y tutores, en el caso de su minoría de edad, para escoger el tipo de educación en función de sus preferencias y aptitudes.

De hecho, como se va a exponer a continuación, nuestro marco jurídico recoge esta visión del derecho a la educación y por lo tanto, en cierta medida como se verá, su modelo de financiación.

3. La financiación de la educación en el marco jurídico español. Art 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas.

La Constitución regula el derecho a la educación en el Título I -de los Derechos y deberes fundamentales-. De manera más concreta lo hace en el artículo 27 del que dimana un haz de derechos y obligaciones, que presenta una configuración multidimensional, como derecho social y derecho libertad. Uno de los apartados, el 9º, se refiere a la financiación: *Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca*. También cabe deducir el compromiso del Estado de financiar la educación al establecer en el apartado 4 que *La enseñanza básica es obligatoria y gratuita* y afirmar en el apartado 2º que *los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones*.

Del texto de nuestra Constitución no se deriva un derecho a la financiación a la carta, y remite a una posterior regulación legal el acceso a esas ayudas. Estas se regularon en la LODE, donde se plasmó el sistema de conciertos educativos que regula el sistema de financiación. La normativa de conciertos establece las condiciones y requisitos para obtener dicha financiación y por lo tanto no deja a los poderes públicos un poder discrecional de concesión. No es arbitrario el sistema de conciertos: si se cumplen los requisitos que la ley establece los poderes públicos ayudarán.

El texto de la LODE, en su artículo 4º tiene una redacción con relación a la libertad de elección de centro que no deja lugar a la interpretación, al formularla expresamente y como un derecho de los padres y tutores. Nos parece que es relevante esa referencia al titular del derecho, pues a veces no se les reconoce como los primeros educadores, con los derechos y deberes que lleva consigo. Así el artículo 4 establece que

Los padres o tutores, en relación con la educación de sus hijos o pupilos, tienen los siguientes derechos:

- a. *A escoger centro docente distinto de los creados por los poderes públicos.*
- b. *A que reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.*

Escoger un centro no creado por los poderes públicos donde se de una formación que esté de acuerdo con sus propias convicciones se convierte así en el contenido de un derecho fundamental y por lo tanto no se puede invocar como causa de segregación lo que forma parte de un derecho de la persona. No cabe, en aras de la equidad, no respetar los derechos fundamentales sino más bien integrarla en el derecho a la educación, permitiendo que la elección pueda ser ejercida sin barreras económicas. Todo ello dentro del marco presupuestario de lo posible, pues no es un derecho absoluto. Además corresponde al Estado, como garante del derecho a la educación, garantizar el acceso de todos y por lo tanto atender a las poblaciones que pueden estar en riesgo de exclusión o que necesiten un especial apoyo financiero para que puedan disponer de los recursos necesarios en atención a las especiales circunstancias y entornos sociales de los centros educativos.

Pero atender estos deberes prioritarios no puede ser el argumento para una planificación pública que organice desde las administraciones educativas el sistema educativo sin contemplar la posición de los titulares del derecho. Precisamente para evitar las posibles barreras que discriminarían por motivos económicos se establece legalmente el principio de gratuidad de la educación básica. En ese sentido La LOMCE en el art. 88 expresa el criterio que ya establece la LODE de gratuidad:

Para garantizar la posibilidad de escolarizar a todos los alumnos sin discriminación por motivos socioeconómicos, en ningún caso podrán los centros públicos o privados concertados percibir cantidades de las familias por recibir las enseñanzas de carácter gratuito, imponer a las familias la obligación de hacer aportaciones a fundaciones o asociaciones ni establecer servicios obligatorios, asociados a las enseñanzas, que requieran

aportación económica, por parte de las familias de los alumnos. En el marco de lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, quedan excluidas de esta categoría las actividades extraescolares, las complementarias, y los servicios escolares, que, en todo caso, tendrán carácter voluntario.

Las Administraciones educativas dotarán a los centros de los recursos necesarios para hacer posible la gratuidad de las enseñanzas de carácter gratuito.

La cuantía de los recursos no solo viene determinada por la exigencia de gratuidad en la enseñanza básica, sino que debe contemplar unos estándares básicos de calidad y garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación. Así lo establece el artículo 122 de la LOMCE:

- 1. Los centros estarán dotados de los recursos educativos, humanos y materiales necesarios para ofrecer una enseñanza de calidad y garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación.*
- 2. Las Administraciones educativas podrán asignar mayores dotaciones de recursos a determinados centros públicos o privados concertados, en razón de los proyectos que así lo requieran o en atención a las condiciones de especial necesidad de la población que escolarizan. Dicha asignación quedará condicionada a la rendición de cuentas y justificación de la adecuada utilización de dichos recursos.*

Como se desprende del articulado, se abre la posibilidad de una financiación en función de las condiciones de especial necesidad de las poblaciones a escolarizar. Aquí tenemos un aspecto especialmente relevante de la financiación, que, *más allá* de unos módulos generales, está en función de a dónde se dirige esa financiación. Esta consideración establecida por el legislador conecta directamente con la equidad pues es la que va a determinar que los recursos vayan dirigidos a donde más se necesitan y permitan contar con el personal de apoyo necesario para atender las específicas necesidades educativas.

Por último, la financiación también viene determinada por la existencia de la doble red de centros, pública y privada concertada financiada con fondos públicos. La LOMCE regula la armonización de dichas redes en el artículo 109, donde trata de compaginar los deberes de la administración con relación al principio de economía y eficiencia en el uso de los recursos públicos y a su obligación de garantizar a todos el acceso a una educación de calidad, con la demanda social derivada de los derechos individuales de padres y alumnos. Así, el artículo 109 regula bajo el título de la programación de centros:

- 1. En la programación de la oferta de plazas, las Administraciones educativas armonizarán las exigencias derivadas de la obligación que tienen los poderes públicos de garantizar el derecho de todos a la educación y los derechos individuales de alumnos y alumnas, padres, madres y tutores legales.*
- 2. Las Administraciones educativas programarán la oferta educativa de las enseñanzas que en esta Ley se declaran gratuitas, teniendo en cuenta la programación general de la enseñanza, las consignaciones presupuestarias existentes y el principio de economía y eficiencia en el uso de los recursos públicos y, como garantía de la calidad de la enseñanza, una adecuada y equilibrada escolarización de los alumnos y alumnas con necesidad específica de apoyo educativo, tomando en consideración la oferta existente de centros públicos y privados concertados y la demanda social. Asimismo, las Administraciones educativas garantizarán la existencia de plazas suficientes.*

El artículo trata de garantizar una escolarización adecuada y equilibrada, con criterios de eficiencia y que además tenga en cuenta la oferta existente. No plantea en modo alguno una subsidiariedad de una red a la otra. Es un término que no aparece en nuestras leyes educativas. Exige, por tanto, de parte de los poderes públicos, una ponderación adecuada de la extensión de las dos redes. También un criterio de eficiencia es favorecer que la sociedad civil adquiera compromisos en la educación. El Estado garante del derecho a la educación, no tiene por qué ser siempre el proveedor directo del servicio sino que puede servirse de instituciones y actores sociales comprometidos con la educación. Este será un modo también de garantizar equidad y eficiencia.

4. Una Disposición Adicional de la LOE pendiente de desarrollo.

El principio de gratuidad que hemos visto claramente formulado en nuestra legislación encuentra una seria dificultad de aplicación práctica al no haberse valorado el coste total de la impartición de las enseñanzas en régimen de gratuidad. Consciente de esa limitación en la financiación de la enseñanza concertada, el legislador estableció una revisión de los módulos del concierto basada en un criterio valorativo del coste real de la enseñanza. La tarea fue encomendada a la Conferencia Sectorial, pero la realidad es que no se ha llevado a efecto todavía.

Así, la Disposición Adicional Vigésimonovena de la LOMCE con título *Fijación del importe de los módulos* determina que:

1. *Durante el periodo al que se refiere la disposición adicional primera de la presente Ley, se procederá a la fijación de los importes de los módulos económicos establecidos, de acuerdo con el artículo 117, en función de la implantación de las enseñanzas que ordena la presente Ley.*
2. *En el seno de la Conferencia Sectorial se constituirá una comisión, en la que participarán las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el ámbito de la enseñanza privada concertada, para el estudio de la cuantía de los módulos de concierto que valore el coste total de la impartición de las enseñanzas en condiciones de gratuidad.*

La Fundación Europea Sociedad y Educación, respondiendo a esa necesidad, ha diseñado una metodología para el cálculo del coste de puesto escolar tanto en la enseñanza pública como concertada teniendo en cuenta unos criterios básicos de calidad del servicio educativo y un estudio de costes asociado al alumno, a la línea y al centro¹. También se tendrían en cuenta otros costes asociados a determinadas áreas geográficas y sociales. El estudio permitiría tener cuantificación del coste del puesto escolar teórico y poderlo contrastar con la realidad de los centros lo que facilitaría identificar sobrecostes o ineficiencias no debidamente justificadas y, sobre todo, tener una referencia para poder financiar la enseñanza concertada con criterios de equidad y evitar los pagos complementarios para que haya una gratuidad efectiva. En el último apartado de este artículo se describen alguna de las características de dicha metodología.

1 *Diseño metodológico para la estimación del coste de producción del puesto escolar en la enseñanza pública y concertada*, coordinado por la Fundación Europea Sociedad y Educación y bajo la dirección científica de los profesores Daniel Santín de la Universidad Complutense y Gabriela Sicilia de la Universidad Autónoma de Madrid, ambos colaboradores de la Unidad de Observación y Evaluación (OYE) de Sociedad y Educación

5. La aparente oposición entre elección de centro y equidad: la financiación como instrumento de la equidad y la igualdad de oportunidades.

No es infrecuente que determinados planteamientos que enfrentan la libre elección de centro y la equidad aparezcan en la opinión pública. La tesis básica que presentan se basa en que la elección de centro provoca segregación, por lo que hay que promover desde las administraciones públicas una planificación de la oferta que garantice la equidad. Esta concepción de la educación no tiene en cuenta los derechos de los alumnos y sus familias y pretende una homogeneidad en el sistema educativo, contraria a la diversidad de proyectos y la autonomía pedagógica como factores que influyen en la calidad de los sistemas educativos, como ponen de manifiesto las evaluaciones e informes internacionales (EURYDICE, 2008; McKinsey, 2010; OCDE, 2012; TALIS, 2013).

a. Informes de la OCDE

Recientemente, la OCDE ha publicado el *informe Balancing School Choice and Equity: An International Perspective Based on PISA*, para determinar si las políticas de elección de la escuela pueden tener consecuencias en la segregación de los estudiantes, tanto por su nivel académico como por su estatus socioeconómico, y, si pueden estar asociadas tanto con la efectividad como con la equidad de los sistemas educativos.

Transcribimos a continuación, el comentario que del mismo publicó Bailei Hardy en el blog Análisis de la Fundación Europea Sociedad y Educación.

“El estudio llega a la conclusión de que la libertad de elección de centro educativo como tal no es el problema, sino que los responsables de las políticas educativas deben establecer medidas para abrir las posibilidades de elección de todos los estudiantes, dándoles a todos la misma oportunidad de recibir la educación que desean.

Aunque en los últimos 15 años no ha habido un aumento significativo de la enseñanza privada en la mayoría de los países, la libertad de elección de escuela se ha incrementado para los estudiantes de todo el mundo a través de escuelas privadas, de las concertadas y, también, de la posibilidad de elegir entre las escuelas públicas.

Los sistemas educativos suelen presentar principalmente dos tipos de segregación escolar, por estatus socioeconómico o, más comúnmente, por la capacidad del estudiante. Por ejemplo, la segregación social se fomenta ante la incapacidad de pagar las tasas de matrícula o la falta de transporte. Además, en algunas áreas, la segregación académica se debe al aislamiento de los estudiantes con peor rendimiento o a una concentración significativa de estudiantes de alto rendimiento en las escuelas que se consideran de “élite”

Si bien, según el informe, los estudiantes que asisten a estas diversas escuelas se ven beneficiados, muchos investigadores educativos están preocupados por el aumento de su impacto en la segregación.”

Como señala Boeskens en el informe, “en la práctica, los padres mejor educados y más motivados a menudo están mejor informados cuando seleccionan las escuelas y, además, son los que tienen más probabilidades de hacer uso de la posibilidad de elección, en lugar de inscribir a sus hijos en la que se les ha asignado. Además, los costes financieros (cuotas escolares, costes de transporte) pueden limitar las opciones disponibles para algunos estudiantes de familias de bajos ingresos. Incluso cuando las ayudas o programas similares redu-

cen el coste de las escuelas privadas financiadas con fondos públicos, las cuotas de recargo o las contribuciones «ocultas» de los padres (para actividades extraescolares, uniformes escolares, etc.) pueden hacer que no se puedan pagar en la práctica”.

Por eso, una de las principales preocupaciones que se señalan en el informe es que los estudiantes que tienen un estatus social desfavorecido no podrán tener acceso a las escuelas a las que asisten, en su mayoría, estudiantes de clase media o alta.

También, debido a la libertad de elección de escuela, la diversidad social puede resultar afectada. Sobre todo, se manifestará en las mejores escuelas, que pueden seleccionar a los estudiantes más prometedores, lo que conduciría a una mayor segregación académica en el sistema escolar. La segregación crearía entonces barreras adicionales para los estudiantes desfavorecidos, lo que conllevaría un impacto negativo en la equidad e igualdad de oportunidades, algo que la elección de escuela debe evitar.

Por lo tanto, mientras que la libertad de elección de escuela está diseñada para impactar positivamente en las preferencias de los estudiantes y sus familias para poder seguir sus carreras académicas, los sistemas escolares deben establecer las regulaciones adecuadas para evitar los posibles efectos negativos y encontrar el adecuado equilibrio entre libertad y equidad. Las escuelas deben reflejar una población estudiantil más diversa socialmente, así como fomentar más oportunidades para los niños con desventajas, a fin de garantizar que ningún estudiante se quede atrás.

Los sistemas escolares deben encontrar, por tanto, el adecuado equilibrio entre libertad y equidad. Andreas Schleicher en la presentación del informe que estamos comentando afirma que: “Muchos países están luchando por conciliar sus aspiraciones de una mayor flexibilidad y de más oportunidades para que los padres elijan la escuela de sus hijos, con la necesidad de asegurar la calidad y la equidad de los sistemas educativos. Lo que importa son las políticas inteligentes que maximizan los beneficios de la elección, al tiempo que se minimizan los riesgos y se establecen unas condiciones equitativas para que todos los titulares de centros educativos contribuyan al sistema escolar”.

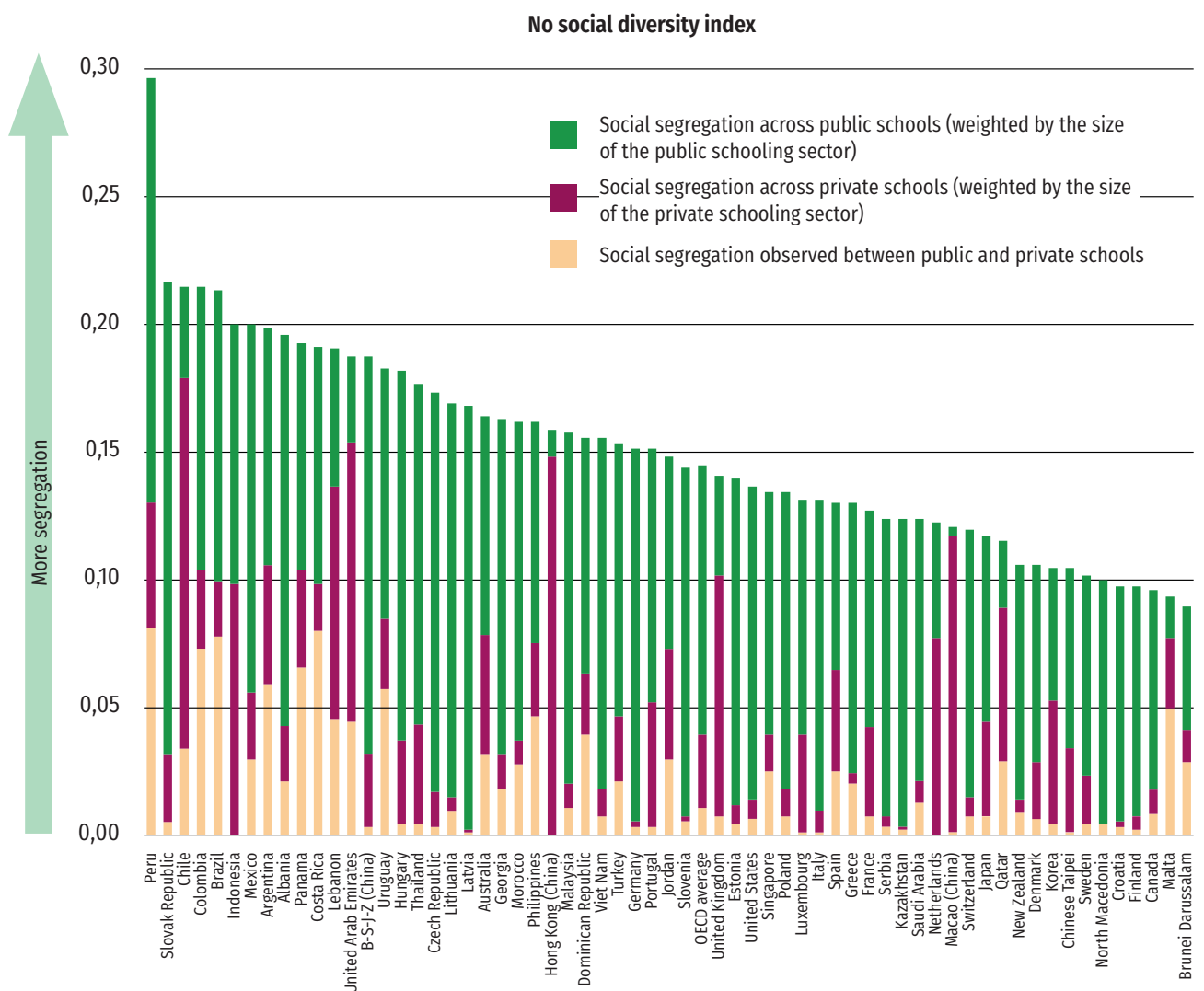
En ese sentido el informe se pregunta ¿cómo pueden los sistemas escolares combinar la flexibilidad para satisfacer las aspiraciones de muchos padres y proporcionar suficientes incentivos para que las escuelas mejoren el rendimiento de todos los estudiantes que no tienen acceso a la educación? Y sugiere que los responsables de las políticas educativas:

- a. Proporcionen soluciones a los padres sin aumentar la segregación, mediante la introducción de criterios específicos para la asignación de estudiantes en el conjunto de las escuelas. También se pueden ofrecer incentivos a las escuelas para la admisión de estudiantes desfavorecidos, por ejemplo, mediante la ponderación de los fondos recibidos por las escuelas, en función del perfil socioeconómico de su población estudiantil.
- b. Aseguren que todos los padres puedan ejercer su derecho a elegir la escuela de su preferencia. Las políticas deben proporcionar un apoyo específico a las familias desfavorecidas, no solo ofreciendo la ayuda financiera, sino también fomentando la movilidad mediante un transporte público adecuado. Para evitar la competencia desleal entre escuelas públicas y privadas, debería exigirse que todos los centros financiados con fondos públicos se adhieran a las mismas regulaciones con respecto a la matrícula y a la admisión de alumnos.

- c. La evidencia muestra que asistir a una escuela con una gran proporción de alumnos de alto rendimiento no siempre se traduce en mejoras individuales en el desempeño. Dados esos hallazgos, los sistemas escolares deberían garantizar que todos los padres reciban información pertinente sobre las escuelas disponibles, incluida una medida del «valor añadido» real de las escuelas, es decir, si esas escuelas logran mejorar el rendimiento de todos sus alumnos.

A su vez, también en el blog de la Fundación se comentaba cómo PISA 2018 dedica el Volumen II a plantearse el tema de la equidad y diversidad social como un valor que aporta calidad educativa al eliminar la segregación social como elemento de persistencia de pobreza económica y educativa. De ahí que la financiación deba orientarse a eliminar las barreras de acceso a una educación de calidad a los grupos sociales que más dificultades pueden tener de acceso y a favorecer la diversidad en la composición social de los centros.

En el capítulo IV del Volumen II se planea hasta qué punto la elección de escuela y la escuela privada puede ser causa de segregación escolar. Su conclusión es que va a depender de las políticas educativas que se arbitren y en gran parte, de las medidas de financiación que se establezcan para eliminar las barreras económicas que dificultan acceso. En una de las figuras del informe se refleja el impacto que tiene el índice de no diversidad social tanto entre la escuela pública y privada como en el interior de cada una de ellas.



Los datos muestran que, al ponderar por la extensión del sector público y privado, tan solo en un 10% se observa una diferencia entre ambos tipos de escuela y donde es más acusada la falta de diversidad social es entre los centros públicos (dos tercios del total) dada, como hemos dicho, la mayor extensión del sistema público y por lo tanto su mayor impacto en el grado general de diversidad social.

La conclusión, como en el otro informe de la OCDE comentado, es que la elección de centro no tiene por qué ser un elemento negativo y contrario a la equidad si se arbitran políticas de financiación, información y organización del sistema que favorezcan acceso y eviten la formación de guetos.

b. Resolución del Parlamento Europeo

No solamente la OCDE se ha planteado cómo mejorar la calidad de la educación y su extensión para todos. El Parlamento Europeo aprobó una Resolución el 12 de junio de 2018 sobre la modernización de la educación en la Unión Europea. Entre los temas que aborda algunos se refieren expresamente al tema que nos ocupa. Entre los considerandos afirma que *el derecho a la educación incluye la libertad de crear centros educativos, sobre la base del debido respeto de los principios democráticos y del derecho de los padres a garantizar que sus hijos reciban una educación y una enseñanza acordes con sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas*; y en la parte dispositiva *Alienta, en lo que se refiere al aumento de la inclusión y a la garantía de la libertad de elección en materia de educación, la concesión de un apoyo financiero adecuado a las escuelas de todas las categorías y niveles, tanto públicas como privadas sin ánimo de lucro, siempre que el programa de estudios ofrecido se base en los principios consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y se ajuste a los ordenamientos jurídicos y a las normas y reglamentaciones en materia de calidad de la enseñanza y de utilización de los fondos de este tipo en vigor en el Estado miembro de que se trate.*

El texto presenta un sentido especialmente clarificador en la línea de armonizar la libertad de elección en materia de educación y la inclusión. Y precisamente es la financiación el medio que establece para conciliar ambas, haciéndolas posibles. Solamente con una adecuada financiación se pueden alcanzar los objetivos de equidad e igualdad de oportunidades en el marco del derecho a la educación tal y como lo formula la propia resolución: *el derecho a la educación es un derecho humano fundamental, y la educación en todas sus formas y en todos sus niveles debe presentar las siguientes características interrelacionadas y esenciales: a) disponibilidad; b) accesibilidad; c) aceptabilidad; y d) adaptabilidad*

6. Estudio de costes atendiendo los diferentes contextos sociales y las características de los alumnos para financiar la educación con criterios de equidad.

Nuestra propuesta final y al hilo de lo descrito en Cuadernos de Pedagogía nº 505 es basar la financiación de nuestro sistema de educación general en un estudio de costes que por su metodología se aproxime a lo que cuesta un puesto escolar, independientemente de quién sea el proveedor del servicio, atendiendo a un criterio básico de calidad y a unos diversos escenarios sociales y de estructura y organización del centro educativo que permita modelizar esos costes en función de los diferentes contextos en los que se imparte la educación y por lo tanto teniendo en cuenta criterios de equidad.

Dicho coste teórico del puesto escolar en sus diversas modalidades permitiría su comparación con el coste real que tiene los centros en particular y en ese sentido puede identificar ineficiencias o infrafinanciación

en los centros financiados con fondos públicos, en los que se establece la gratuidad como condición de acceso a dichos fondos.

Describiremos brevemente a continuación algunos aspectos de la metodología a emplear para garantizar una adecuada cuantificación.

En el presente diseño metodológico asumimos que el puesto escolar ofrecido por todos los centros educativos es homogéneo en términos de calidad. Sin embargo, en la realidad, las actividades educativas y servicios que ofrecen los centros educativos son variados y heterogéneos, especialmente si comparamos los servicios que se ofrecen en los centros concertados en comparación con los públicos. Por ello, resulta imprescindible y necesario definir un puesto escolar homogéneo, para todos los centros educativos, que incluya los mismos *inputs* y actividades educativas y que por tanto permita comparar “manzanas con manzanas”. En este sentido, se proponen dos definiciones del puesto escolar:

1. **‘Puesto escolar básico’:** incluye todos los *inputs* asociados a las actividades que se consideran imprescindibles para la producción de un puesto escolar que cumpla con un estándar mínimo de calidad. Se propone incluir los costes asociados a las actividades lectivas de carácter obligatorio especificadas por ley que se desarrollan de forma universal en los centros públicos dentro del horario escolar.
2. **‘Puesto escolar ampliado’:** a partir de la agregación de las diferentes actividades complementarias y/o servicios que ofrezcan los colegios de forma optativa, es posible construir definiciones ampliadas del puesto escolar. Por ejemplo, podría definirse un nuevo puesto escolar básico que llamaremos ‘puesto escolar ampliado público’ si al ‘puesto escolar básico’ se le agregaran aquellas actividades complementarias y/o extracurriculares que se ofertan en una gran mayoría de colegios públicos y un ‘puesto escolar ampliado concertado’ si al ‘puesto escolar básico’ se agregan las actividades extraescolares que ofrecen una gran mayoría de centros concertados. Una vez definidas las alternativas, se podría comparar el coste del puesto básico con el coste de las distintas definiciones de puestos ampliados que por su interés se hayan calculado.

Teniendo en cuenta el nivel de agregación en el consumo de los recursos que se emplean en la producción del puesto escolar, es posible clasificar los *inputs* educativos en tres categorías:

1. Recursos asociados al centro educativo (CC): son aquellos recursos consumidos simultáneamente por todos los alumnos que asisten al centro (luz, agua, teléfono, servicios de limpieza, dirección del centro, etc.).
2. Recursos asociados a la línea educativa (CL): son aquellos recursos que simultáneamente consumen todos los alumnos que asisten a las unidades educativas de un mismo nivel educativo (profesores, tutores y especialistas principalmente).
3. Recursos de consumo individual (CI): son bienes rivales utilizados exclusivamente por el alumno para su educación (por ejemplo, la comida recibida en el servicio de comedor o el material escolar individual).

La valoración de los recursos que se utilizan en la producción educativa debe reflejar el precio establecido por ley o en su defecto el precio de mercado, independientemente de quién los financie y del precio final que los usuarios paguen por los mismos.

A la hora de estimar el coste de producción de cada puesto escolar es necesario descomponer e identificar la parte correspondiente de cada puesto necesaria para cubrir los costes asociados al centro educativo y a la línea educativa. Para ello, resulta necesario definir cuál es el número de usuarios óptimo en cada nivel educativo atendiendo al tipo de línea educativa del centro, es decir, el número óptimo de alumnos que pueden asistir a un centro. Actualmente la Ley Educativa establece las ratios legales máximas de alumnos por aula para cada nivel educativo. Entendemos por tanto que el tamaño óptimo del centro vendrá dado por la cantidad de grupos en cada curso y las ratios legales en cada nivel educativo.

Es importante remarcar que estamos definiendo el tamaño óptimo como la capacidad teórica máxima de cada centro y línea educativa, y no como la ocupación efectiva del centro, que es el denominador que suele utilizarse frecuentemente para calcular “el gasto por alumno”. En este estudio, el objetivo es proporcionar una metodología que refleje el coste de producción de cada puesto escolar, independientemente de si estos puestos están o no ocupados. El coste de crear un aula o línea educativa es independiente de su nivel de ocupación efectiva (a excepción de los costes individuales). Por tanto, la capacidad óptima será la misma para todos los centros educativos de la misma línea que impartan los mismos niveles educativos, independientemente del tipo de producción pública o privada-concertada, y de la ocupación efectiva del centro. En este sentido, el coste teórico de producción del puesto escolar que se estime, representa el coste de producir los puestos escolares ofertados, independientemente del centro que los produzca y de si efectivamente esta oferta es finalmente consumida-ocupada totalmente o no.

Alternativamente, también se propone estimar el coste efectivo de producción del puesto escolar para cada centro considerando su nivel de ocupación efectiva en lugar del tamaño óptimo. A partir de comparar dicho coste con el coste teórico de producción correspondiente a su misma línea educativa o capacidad, será posible determinar si el centro está asumiendo un sobre coste de producción del puesto escolar o, por el contrario, si está produciendo a un coste inferior al de otros centros de su misma línea educativa. En el estudio también se explicita la fórmula de cómputo del coste teórico y efectivo del puesto escolar, así como el cálculo y la interpretación de la ratio entre ambos valores.

Cabe volver a señalar, que se trata de una metodología coste-efectividad donde uno de los supuestos básicos es que el puesto escolar tiene la misma calidad en todos los centros educativos. Una vez recogidos y sistematizados los costes efectivos de los centros, sería razonable relacionar dichos costes con distintas variables de resultados educativos para poder disponer de medidas de eficiencia. Además, esta metodología puede ser útil para incorporar mecanismos tanto de control del gasto como de incentivos al ahorro y al desarrollo de la autonomía de los centros educativos.

Finalmente, la puesta en marcha de esta metodología permitirá disponer de información oportuna y comparable para todos los centros de una Comunidad Autónoma en un cuadro de mando que permita la evaluación sistemática para la toma de decisiones.

REFERENCIAS

- OECD (2019), PISA 2018 Results (Volume II): Where All Students Can Succeed, PISA, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b5fd1b8f-en>.
- OECD (2019) Balancing School Choice and Equity: An International Perspective Based on PISA, PISA, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/2592c974-en>
- Naciones Unidas. Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Cuadernos de Pedagogía, N° 505, Una metodología para el cálculo del puesto escolar. Sección Tema del Mes, Enero 2020, Wolters Kluwer
- Blog Análisis (2019). Bailei Hardy. Libertad de elección de escuela y equidad. <http://www.sociedadeducacion.org/blog/libertad-de-eleccion-de-escuela-y-equidad/>
- Blog Análisis (2019) Miguel A. Sancho. ¿La elección de escuela mitiga o favorece la segregación social? Una mirada desde PISA 2018 <http://www.sociedadeducacion.org/blog/la-eleccion-de-escuela-mitiga-o-favorece-la-segregacion-social-una-mirada-desde-pisa-2018/>

CAPÍTULO 4

La equidad educativa en un marco europeo de inversión social en infancia 2020+

Cinco propuestas para invertir y una oportunidad europea para impulsarlas

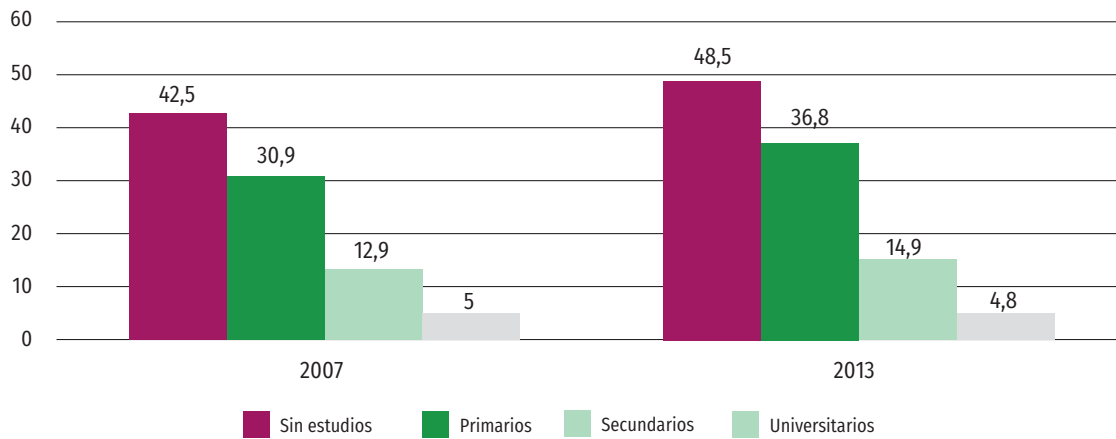
Álvaro Ferrer Blanco, Save the Children

1. Invertir en equidad educativa: redistribución y predistribución tras la crisis

Como titulaba de forma sugerente la OCDE en un informe reciente, el ascensor social está averiado. España tiene una desigualdad de ingresos alta. Aunque ha mejorado en las últimas décadas –especialmente gracias a la expansión de la educación obligatoria y el acceso a la universidad–, el país tiene además una movilidad educativa comparativamente baja (OCDE, 2018a): un 55% de los hijos e hijas de progenitores sin educación postobligatoria tampoco la alcanzan (OCDE, 2018b). Una población amplia con nivel educativo bajo y unos elevados niveles de pobreza en las familias con niños y niñas –1 de cada 4– combinados con altas tasas de fracaso y abandono educativo temprano, precisamente ligadas a las condiciones socioeconómicas familiares, generan una peligrosa “trampa educativa intergeneracional”, como ha alertado recientemente la Comisión Europea (2018).

El proceso de desvinculación escolar que combina repetición, riesgo de no titular y abandono prematuro tiene un importante sesgo socioeconómico en nuestro país, que ha empeorado con la crisis. Con ella, principalmente a través del deterioro de las condiciones económicas de las familias por el paro, ha aumentado el fracaso escolar entre los y las jóvenes de bajo nivel sociocultural (Martínez García y Molina, 2019). Además, de 2007 a 2011 ha aumentado el efecto del nivel de renta y del nivel profesional de las familias sobre la probabilidad de abandono escolar prematuro de los y las jóvenes (Calero, 2015). La mejora que ha experimentado el abandono escolar se ha debido fundamentalmente al aumento del paro juvenil –que reduce el coste de estudiar y no trabajar– y a partir de 2011 parece que la reducción no habría beneficiado a los niveles de renta más bajos (Salido y Martínez, 2018).

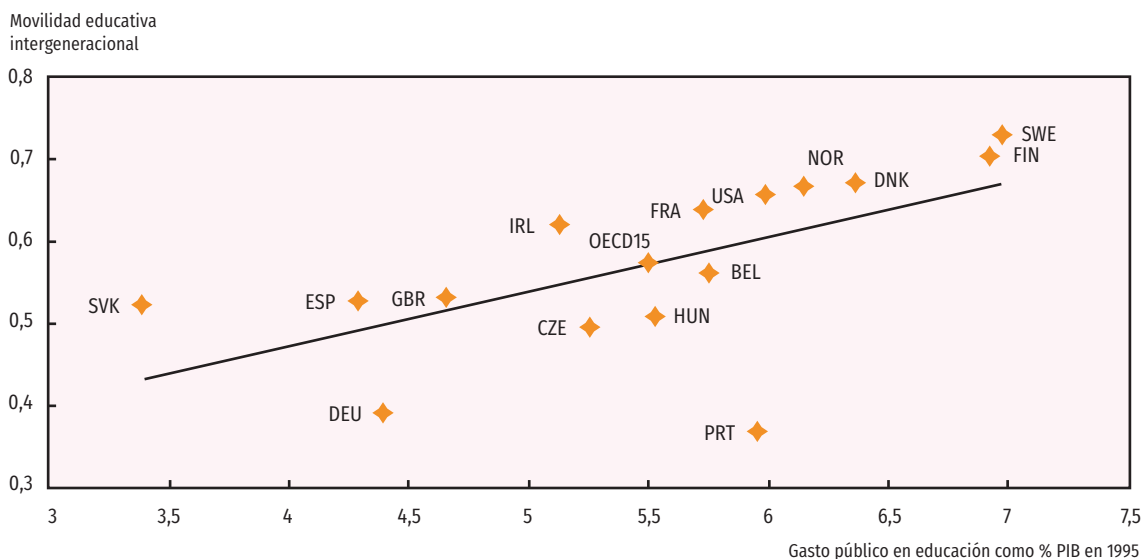
Gráfico 1. Fracaso escolar administrativo por nivel educativo de la persona principal del hogar, varones



Fuente: Martínez García y Molina (2019) a partir de EPA (INE)

¿Qué papel ha jugado y debe jugar la inversión en educación en la igualdad de oportunidades? Aunque es un tema controvertido, sabemos que la inversión tiene un impacto sobre la equidad educativa y las trayectorias. Los países con mayor gasto público en educación presentan mayor movilidad educativa intergeneracional (OCDE, 2018a) y menores diferencias en rendimiento por nivel socioeconómico (Bonafant et al., 2015). El aumento de la inversión tiene efectos positivos sobre el rendimiento en los centros públicos que son los que escolarizan al alumnado más desfavorecido y necesitan más recursos (Pérez y Uriel, 2016). Durante la crisis, sin embargo, el efecto del aumento del paro juvenil –y con él el abaratamiento del coste de estudiar y no trabajar– ha ocultado el impacto de los recortes sobre la escolarización postobligatoria, que habría aumentado más de no haberse producido (Martínez García, 2019).

Gráfico 2. Gasto educativo y movilidad educativa

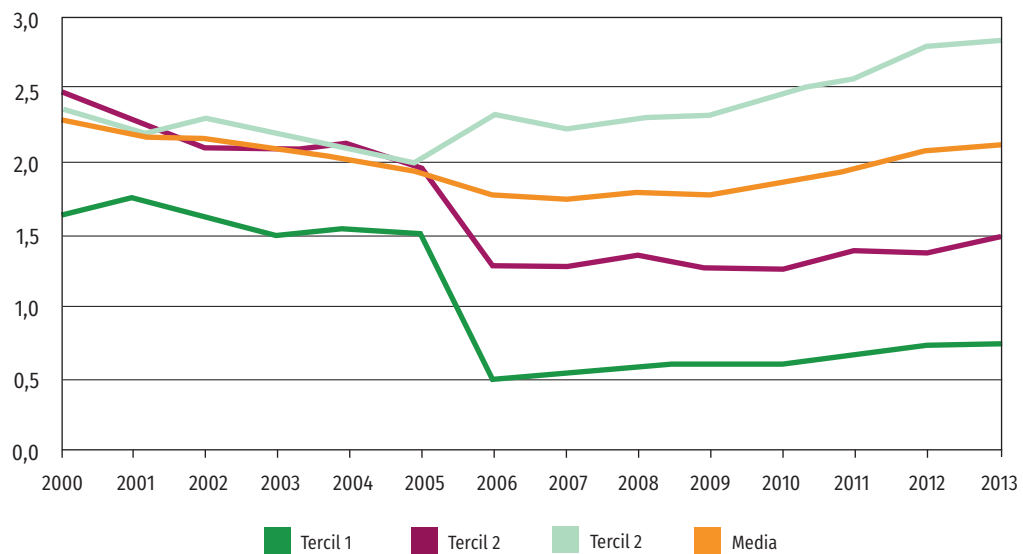


Fuente: OCDE (2018a)

La reducción del gasto educativo en el periodo de crisis se ha visto compensada por un mayor esfuerzo económico de las familias, que lógicamente no ha sido igualitario. Las reducciones en el gasto público han repercutido más sobre las familias de rentas bajas, escolarizadas mayormente en la escuela pública y cuyos

ingresos se han reducido más en ese período, que no tienen capacidad para compensarlas (Pérez y Uriel, 2016). Un 32% de hogares con hijos estudiando en España tienen dificultad para asumir los costes de la educación formal –la media UE es el 19%– (Eurostat, 2016), un estrés financiero que probablemente repercute sobre el clima familiar y el bienestar de niños y niñas. Las familias con estudiantes gastan principalmente en servicios y actividades complementarias (comedor, transporte), en libros de texto, uniformes y material escolar y en actividades extraescolares de apoyo fuera del centro. Cabe destacar que hay contribuciones económicas para el funcionamiento ordinario –clases lectivas– de todos los centros educativos, también en los públicos, aunque mucho más elevadas en centros concertados y sobre todo en los privados no concertados (Pérez y Uriel, 2016).

Gráfico 3. Porcentaje de gasto de los hogares destinado a educación por terciles de renta



Fuente: Pérez y Uriel, 2016

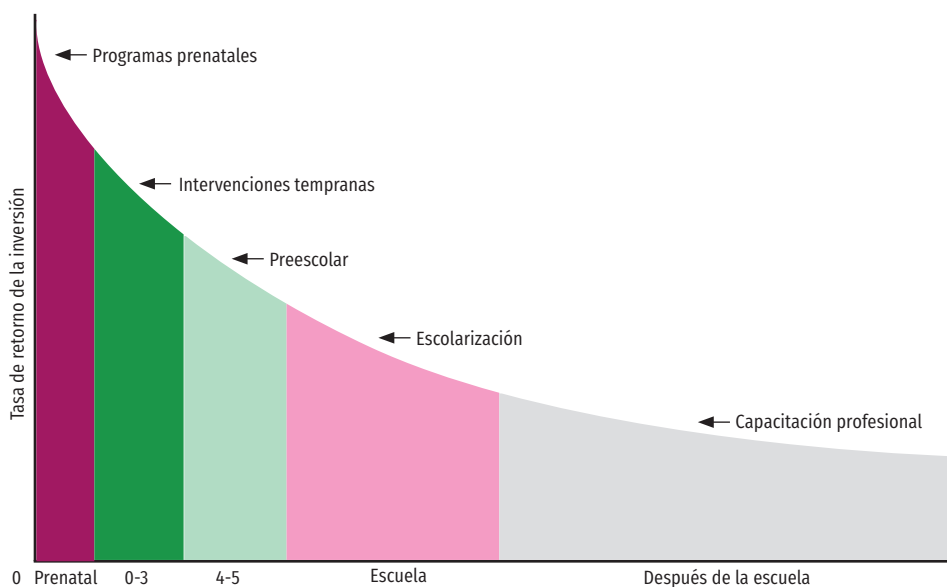
El concepto mismo de equidad está vinculado a la idea de redistribución. Como concepción de justicia distributiva se considera injusto que el éxito educativo y la posibilidad de niños y niñas de desarrollar su potencial dependa de sus circunstancias sociales y personales. Y, por ello, estima apropiada dar más a quien más lo necesita para compensar esas desigualdades de partida.

La equidad educativa, además de un principio de política educativa, es una política para abordar las desigualdades sociales. Las políticas públicas que quieren abordar las desigualdades se resumen en la disyuntiva de ‘prevenir o compensar’. Como señala Martínez Celorrio (2015) las políticas educativas equitativas forman parte de un enfoque que denominamos predistributivo o de inversión social. La predistribución la resume Barragué (2015) en la expresión “es más fácil prevenir que curar”. Se diferencia así entre las políticas sociales que redistribuyen –o posdistribuyen– corrigiendo o compensando las desigualdades de rentas consecuencia del mercado (a través de impuestos y transferencias) y aquellas que actúan previamente al mercado para que este produzca resultados más igualitarios. La predistribución cobra relevancia en un contexto de limitada capacidad recaudatoria de los gobiernos y creciente desigualdad difícilmente abordable desde el gasto social (Fernández-Albertos, 2012). Aunque no es la única –competencia, mercado laboral, entre otras–, la educación como política preventiva de las desigualdades es de las que más consenso político despierta.

El paradigma de la inversión social, complementario al anterior, pone además el énfasis en su carácter activador y de 'inversión'. A través de la mejora de la formación de las personas y apoyando su participación en el empleo y en la vida social favorece la productividad de la economía y la inclusión social y ofrece, por tanto, retornos en forma de crecimiento, recaudación fiscal y ahorro en otras políticas sociales (Guillén y Luque, 2019). Sabemos, por ejemplo, que el nivel educativo actúa como factor protector frente al paro y la pobreza.

Esa perspectiva preventiva y de retorno social aplica a la hora de priorizar la educación en relación a otras políticas, y lo hace también a la comparación entre distintas políticas educativas a lo largo del ciclo vital. La ya célebre "curva de Heckman", obra del Nobel de Economía estadounidense, representa como las inversiones en formación y desarrollo en las primeras etapas son las más eficaces y rentables. Sabemos además que las desigualdades educativas tienen un carácter acumulativo y que cuanto más tarde se interviene más difícil es compensarlas (Cebolla-Boado, Rahl y Salazar, 2014).

Gráfico 4. Tasa de retorno de inversiones en capital humano a lo largo de la vida



Fuente: Heckman (2008) citado en Save the Children (2019b)

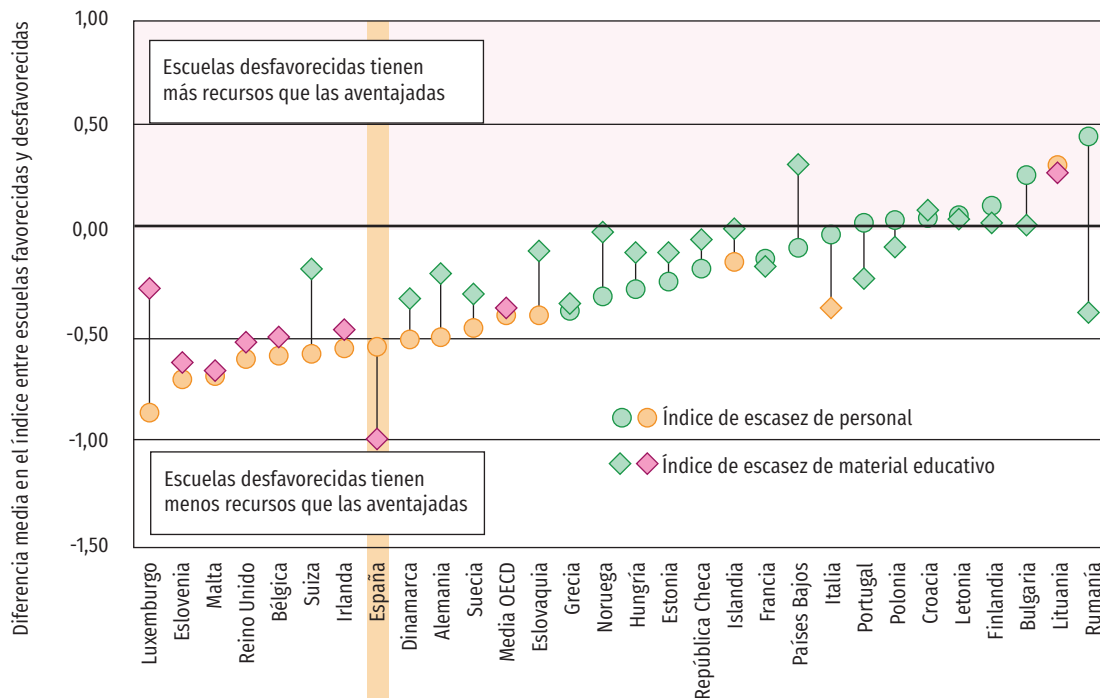
Sin embargo, es erróneo pensar que toda inversión educativa sea equitativa y por tanto redistributiva. Como muestran los estudios de incidencia del gasto público de Calero (2015), en España el gasto educativo es redistributivo en infantil, primaria y secundaria pero es regresivo en universidad. Asimismo, es redistributivo el gasto en centros públicos y regresivo en centros concertados. Esto tiene que ver con qué perfil socioeconómico de alumnado está en cada etapa y tipo de centro educativo y refleja problemas de movilidad y segregación.

Los efectos de la crisis antes indicados pueden ser resultado o haberse visto agravados por el hecho de que los recortes en gasto educativo no siguieron criterios redistributivos o de inversión social –pensando en sus retornos económicos–, sino más bien fueron las políticas compensatorias las más resentidas. Como recuerda Felgueroso (2012; 2016), son llamativos ejemplos la desaparición de los Programas de Cooperación Territorial PROA y Educa3, con evaluada eficacia.

Para completar la foto analizamos la distribución de recursos a los centros educativos. Pues bien, los centros educativos que escolarizan alumnado socioeconómicamente desfavorecido en España están peor dotados tanto de personal docente como de recursos materiales (edificios, calefacción, aulas, laboratorios, libros

y material didáctico, tecnología, bibliotecas...) que los que tienen una composición social más aventajada, muy especialmente en el segundo tipo de recursos, donde la brecha es la más elevada de Europa (OCDE, 2019).

Gráfico 5. Diferencias de recursos entre escuelas aventajadas y desfavorecidas



Fuente: OCDE (2019) a partir de PISA 2018. Nota: En color más oscuro las diferencias estadísticamente significativas.

Hay políticas que son regresivas por a quiénes alcanzan –y a quiénes no–, y las hay que no son equitativas por su ineficacia o por su impacto negativo sobre las desigualdades. El paradigma de la inversión social, al poner mucho énfasis en la activación para el empleo, corre el riesgo de tener efectos regresivos con el “efecto Mateo” –dar más a quien ya tiene–. Como ocurre, por ejemplo, con las políticas de educación infantil orientadas a la conciliación para el empleo que excluyen a las familias vulnerables en situación laboral precaria (Guillén y Luque, 2019). Otras políticas educativas como aumentar la inversión en centros concertados que no escolarizan alumnado socioeconómicamente desfavorecido o hacer gratuita la matrícula universitaria serían regresivas. Dada la estratificación social que genera su diseño actual, el programa bilingüe en Madrid no es una política equitativa (Anghel, Cabrales y Carro, 2016; Mediavilla et al., 2019). Por su parte, la repetición de curso es una medida cara, ineficaz en términos de mejora del aprendizaje y que perjudica especialmente al alumnado más desfavorecido (Gortazar y Moreno, 2017; Save the Children, 2019c).

En resumen, una agenda estratégica de inversión en equidad educativa, preventiva, redistributiva y predistributiva, debe orientarse a:

- Intervenir más en las primeras etapas del sistema educativo, sobre todo educación infantil y primaria.
- Incrementar los recursos hacia centros educativos con mayores necesidades, sobre todo públicos.
- Compensar los elevados costes que asumen las familias de renta baja.
- Impulsar intervenciones de demostrada eficacia en la reducción de desigualdades y, en todo caso, evaluar su impacto.

2. El marco europeo: inversión social en infancia

En 2013 la Comisión Europea lanzaba el paquete “inversión social para el crecimiento y la cohesión social”, invitando a “invertir en las personas” a lo largo de su ciclo vital para desarrollar el capital humano, con intervenciones más focalizadas y eficaces (Comisión Europea, 2013a). Se incorporan recomendaciones sobre políticas de educación, incluyendo educación infantil de calidad, salud, formación, apoyo a la búsqueda de empleo, rehabilitación e inclusión activa.

El paquete incluía como uno de sus pilares la inversión en infancia y se acompañaba de la Recomendación “Invertir en infancia: rompiendo el ciclo de la desventaja”. Afirma el texto de esta última que “la intervención temprana y la prevención son esenciales para elaborar políticas más eficaces y eficientes, pues el gasto público dedicado a las consecuencias de la pobreza y la exclusión social de los niños suele ser superior al necesario para intervenir a una edad temprana” (Comisión Europea, 2013b). Se defiende la necesidad de estrategias integradas y multidimensionales para asegurar la inclusión social de niños y niñas. Uno de sus pilares es el acceso a servicios asequibles y de calidad y en particular educación infantil y equidad educativa:

- “Reducir las desigualdades en la niñez invirtiendo en la educación y los cuidados de la primera infancia: Seguir desarrollando la inclusión social y el potencial de desarrollo de la educación y los cuidados de la primera infancia, utilizándolos como una inversión social para abordar las desigualdades y los desafíos con los que se enfrentan los niños desfavorecidos a través de una intervención temprana.
- Mejorar el impacto de los sistemas educativos en la igualdad de oportunidades: Aumentar la capacidad de los sistemas educativos para romper el ciclo de las desventajas, garantizando que todos los niños puedan beneficiarse de una educación inclusiva y de alta calidad.” (Comisión Europea, 2013b)

La Recomendación llamaba a incorporar la inclusión social de la infancia en la estrategia Europa 2020 y a hacer uso de los instrumentos financieros europeos para implementarla, especialmente FSE y FEDER.

En las evaluaciones realizadas en 2017 sobre la implementación de la Recomendación el balance no era positivo (Frazer y Marlier, 2017; Comisión Europea, 2017). En los países europeos con niveles más altos de pobreza y exclusión social infantil, entre los que está España, el avance había sido muy limitado o incluso se había retrocedido. En el caso de nuestro país de las 15 áreas de políticas analizadas los expertos concluían que en 13 había habido pocos cambios y en dos había habido pasos atrás (Frazer y Marlier, 2017). España sigue teniendo la segunda tasa de pobreza infantil más alta de la UE (26,8%) después de Rumanía y la sexta posición en riesgo de pobreza y exclusión social infantil (ARPE).

Como indica Martínez Celorrio (2015) la necesidad de enfoques más integrados y multidimensionales que pongan el foco en la igualdad de oportunidades de la infancia, como planteaba la Recomendación, es una de las principales asignaturas pendientes en España. La conexión de la escuela con la estructura y las dinámicas sociales ha sido algo bastante ajeno al debate educativo y con frecuencia una referencia más retórica que real –“el gran ascensor social”–. Sin embargo, a medida que la escuela pierde el monopolio del aprendizaje, y especialmente golpeada por la dura realidad social de la crisis en alumnado y familias, a nivel “micro” muchos centros educativos introducen cambios y trabajan en red con otros actores sociales de sus entornos para asegurar el bienestar y aprendizaje de todos los niños y las niñas. La educación es probablemente la herramienta principal: es necesaria pero no suficiente para asegurar la movilidad social.

3. Cinco propuestas estratégicas para invertir en equidad educativa

Compartimos plenamente la filosofía del documento de REDE que abre este libro de que un aumento del gasto educativo debe ir vinculado a una estrategia de políticas educativas, en este caso a una agenda estratégica de equidad educativa. Necesitamos invertir más en educación y necesitamos hacerlo de forma eficaz para combatir las desigualdades.

Las propuestas que aquí se plantean no agotan los cambios que desde la perspectiva de Save the Children nuestro sistema educativo necesita para asegurar más equidad (para más propuestas ver Save the Children, 2016). Y, sobre todo, es solo una parte del conjunto de políticas que un enfoque integral de inversión en infancia para igualar oportunidades debería incluir (ver Save the Children, 2019a).

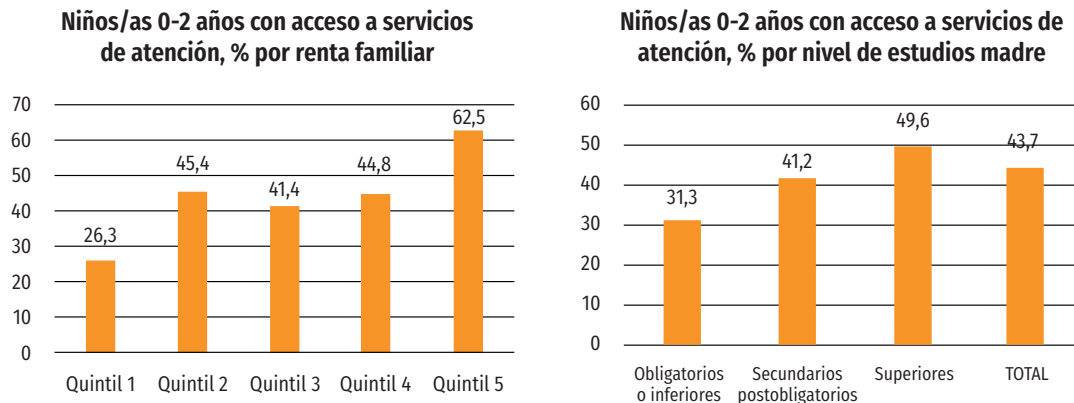
Coherentemente con los principios que se planteaban antes, las cinco que se recogen son medidas con contrastada evidencia de su impacto positivo, en las que existe amplio consenso, en las que España tiene margen de mejora y en las que ministerio y comunidades autónomas podrían cooperar –favoreciendo la redistribución y la cohesión en el plano territorial–, de forma que pueden ser estratégicas para generar cambios. Aprovecharemos no obstante para comentar otras políticas que complementarían y reforzarían el impacto de cada una de las medidas propuestas.

3.1. Educación infantil 0-3 de calidad

La educación temprana es el paradigma de la predistribución, la inversión social y las políticas preventivas. Como han demostrado numerosos estudios es la etapa con mayor capacidad de compensación de las desigualdades educativas posteriores (Cebolla-Boado, Rahl y Salazar, 2014; Heckman, 2018). Es, además, la que más retorno ofrece la inversión en forma de acceso al empleo de madres e hijos e hijas, mejores salarios y pago de impuestos, menos gasto en compensación educativa, especialmente cuando acceden a ella los más desfavorecidos. Los beneficios suponen entre cuatro y siete veces los costes (Vandenbroeck, Lenaerts y Bevlavy, 2018).

El reto que enfrenta España es que el significativo incremento en la escolarización en esta etapa que ha tenido lugar en los últimos diez años –se ha duplicado entre 2006 y 2016– se ha realizado con baja inversión pública y, en consecuencia, de forma socialmente desigual y con baja calidad (Save the Children, 2019b). De esta forma, quienes más se pueden beneficiar de esta política, niños y niñas de bajo nivel socioeconómico, son quienes tienen más dificultad para acceder y no lo hacen en las condiciones óptimas para compensar sus desventajas de partida.

Gráfico 6. Acceso a servicios de cuidado infantil 0-3 años por nivel socioeconómico



Fuente: Save the Children (2019b) a partir de ECV 2016 módulo de acceso a servicios

Mejorar el acceso equitativo y mejorar la calidad de esta etapa educativa pasa, en primer lugar, por una apuesta por crear plazas públicas asequibles allí donde la oferta todavía es escasa y hay población desfavorecida. Los siguientes pasos deberían ser rebajar las ratios de niños por profesional –altas para el contexto europeo–, mejorar las condiciones laborales e integrar plenamente a las profesionales en los sistemas de formación continua del profesorado, siguiendo las recomendaciones del Marco Europeo de Calidad de la Educación Infantil (Consejo de la UE, 2019).

Es importante señalar que las políticas de gratuidad de la escuelas públicas, mientras persiste una oferta limitada con acceso socialmente estratificado y de baja calidad, tienen un alto riesgo de ser regresivas y una inversión pública poco eficiente (Save the Children, 2019b).

3.2. Apoyo y refuerzo educativo

España necesita urgentemente alternativas a la repetición, interviniendo de forma preventiva. Las tutorías personalizadas de apoyo y refuerzo en grupos muy reducidos para el alumnado que tiene dificultades o tiene riesgo de tenerlas son una política eficaz. Ejemplos de ello son la experiencia de Chicago (Save the Children, 2019a) o el Programa de Acompañamiento Escolar (PAE), que formó parte del Plan PROA y algunas comunidades autónomas han continuado por su cuenta, con un éxito evaluado (García Pérez e Hidalgo, 2017).

Save the Children (2019a) estimó el coste de extender este programa a todo el alumnado en riesgo de abandono en 1890 millones de euros –que se repartirían entre ministerio y comunidades autónomas–. Aunque la cifra pueda parecer elevada, la repetición de curso estaría costando aproximadamente 2800 millones de euros al año (Gortazar y Moreno, 2017).

Esta política debería venir acompañada de una revisión del currículo –hacia uno menos cargado, menos academicista y más competencial– y de la evaluación, incluyendo el replanteamiento de la repetición, hacia enfoques más inclusivos (ver REDE, 2019a y REDE, 2019b).

3.3. Financiación equitativa a centros educativos por necesidad

Sabemos que hay déficits de recursos en los centros con alumnado desfavorecido (Gráfico 5) y dotarlos de más financiación tiene efectos positivos (Pérez y Uriel, 2016). Sin embargo, la experiencia muestra que los modelos de planes o programas de “centros de alta complejidad” o “centros de difícil desempeño” resultan estigmatizantes y favorecen la huida de clases medias y población autóctona (OCDE, 2017; Bonal y Pagès, 2018).

Sería necesario avanzar hacia modalidades de financiación por fórmula –como recomienda la OCDE (2017)– de manera que los recursos extra sean proporcionales a la necesidad e incluir a los centros concertados –generando un incentivo para la escolarización equilibrada–. Estas medidas no se deben limitar a profesorado –como ocurre con frecuencia con los programas de educación compensatoria– sino dar la posibilidad de invertir en material educativo e incluso inversiones de mejora de infraestructuras, que es una necesidad como veíamos en el citado gráfico.

Una buena práctica es el ‘pupil premium’ de Reino Unido que otorga recursos extra a los centros educativos por cada alumno/a en situación vulnerable y les da autonomía para decidir a qué los dedican (ver Save the Children, 2019a). El Programa de Apoyo y Refuerzo (PAR), que formaba parte del Plan PROA y estaba destinado a centros de secundaria desfavorecidos para proyectos diseñados por ellos que incluyeran actuaciones en el ámbito escolar, familiar y el entorno, también impactó positivamente en rendimiento y mostró mejoras a largo plazo (García-Pérez e Hidalgo, 2017).

Esta dotación de recursos debería venir acompañada de acompañamiento para el desarrollo de proyectos educativos innovadores –como muestra el programa “Magnet” en Cataluña (Tarabini, Montes y Parcerisa, 2018)– y de contratos-programa que aseguren objetivos, evaluación y rendición de cuentas –como los implementados en Asturias y Galicia–.

Una política que complementaría sus efectos sería la revisión de las normativas de admisión y del diseño de la oferta académica y de servicios de los centros educativos para reducir la segregación, pues la concentración del alumnado vulnerable incrementa los recursos extra necesarios y es más ineficiente (Benito et al., 2014; Pérez y Uriel, 2016).

3.4. Reducción de ratios focalizada en centros desfavorecidos de primaria

Los centros educativos con alumnado desfavorecido no tienen suficientes recursos humanos para atender sus necesidades (gráfico 5). Aunque el efecto de las ratios ha sido una cuestión muy debatida, la evidencia actual muestra que tienen efecto sobre el aprendizaje y que es mayor en población vulnerable, reduciendo las desigualdades (Krueger y Whitmore, 2001 citado en Save the Children, 2019a).

Tratándose de una medida de elevado coste, tendría sentido aplicarla de manera focalizada en colegios con alumnado de bajo nivel socioeconómico y hacerlo en primaria donde la evidencia del impacto es más sólida (Save the Children, 2019a), tal y como viene implementando el gobierno francés en las ZEP –zones d’éducation prioritaire– desde 2017. Podría tener un doble beneficio: mejorar la atención del alumnado con más necesidad de apoyo de forma temprana, evitando así el recurso a la repetición; y reducir las ratios en centros con alta con-

centración de alumnado desfavorecido evitaría empeorar la “guetización” con la llegada de alumnado migrante que se matricula en período extraordinario –la llamada “matrícula viva”–.

La efectividad sería mayor si en paralelo se mejora la formación del profesorado, los sistemas de asignación de escuela y la estabilidad de plantillas, para asegurar que, además de más dotación de personal docente, los centros educativos con más necesidades tienen al mejor preparado.

3.5. Becas y ayudas en la educación no universitaria

Por una parte, como hemos visto, los costes de la educación obligatoria se han vuelto inasumibles para muchas familias, principalmente comedor, transporte, material y libros de texto y, cada vez más, las actividades extraescolares. Entre los cursos 2008-2009 y 2015-2016 las ayudas en la educación obligatoria para cubrir estos costes pasaron de llegar a un 26% a solo un 14,5% del alumnado –la tasa de pobreza infantil en España es el 26,8%–. A pesar de que son fundamentales para garantizar las condiciones de educabilidad y la igualdad de oportunidades, el acceso a estas ayudas depende de las comunidades autónomas y de sus presupuestos, con diferencias de cobertura muy grandes –del 16% de becas comedor en Galicia al 2% en Murcia–. Sería necesario asegurar el acceso como derecho a todos los niños y las niñas bajo el umbral de la pobreza a estas ayudas, como parte del derecho a la educación, articulando el apoyo financiero del Estado a las autonomías que sea preciso.

Por otra parte, el sistema de becas que cubren la educación postobligatoria está insuficientemente financiado –alrededor de la mitad de la media de esfuerzo presupuestario europeo–, es ineficaz en su gestión, opaco y poco accesible. No está llegando ni a quienes más lo necesitan –con problemas de cobertura en rentas muy bajas y alumnado de origen migrante–, ni en las etapas que más se necesita, ni a tiempo, ni con las cuantías suficientes (Save the Children, 2018). Los requisitos académicos para el acceso y para el cálculo de la cuantía perjudican al alumnado con bajo nivel socioeconómico, a la vez que la financiación prioriza a la universidad frente al Bachillerato y la Formación Profesional, donde está el alumnado más desfavorecido y donde se produce el abandono escolar. La investigación ha mostrado que recibir una beca incrementa la probabilidad de acabar con éxito la educación secundaria postobligatoria, especialmente en familias con baja renta y nivel educativo (Mediavilla, 2013).

Es preciso incrementar la financiación con una reforma en profundidad del sistema que simplifique y agilice la gestión, que priorice que las rentas bajas en educación no universitaria reciban becas-salario de, al menos, 3500 euros por curso y que se cobren al inicio del curso escolar. Esto debería formar parte de una estrategia potente de lucha contra el abandono escolar.

4. Una oportunidad: políticas e inversiones en la UE post 2020

En la “Agenda para Europa” con la que se presentó al cargo, la nueva presidenta de la Comisión Europea Úrsula Von der Layen (2019) afirmaba: “Quiero una Europa que luche más por la justicia social y la prosperidad. Creo que ya es hora de reconciliar lo social y el mercado en nuestra economía moderna. Por eso impulsaré un plan de acción para implementar plenamente el Pilar Europeo de Derechos Sociales. [...] Apoyaremos a nuestros niños y jóvenes dándoles la educación y las oportunidades que necesitan para desarrollarse. [...] Es nuestra vergüenza colectiva que casi 25 millones de niños y niñas de menos de 18 años estén en riesgo de pobreza o exclusión social. Los niños y niñas que viven en la pobreza tienen más probabilidad de convertirse en adultos viviendo en la pobreza. Tenemos que romper ese peligroso ciclo. Tenemos que hacerlo mejor. Para apoyar a

cada niño que lo necesita crearé la Garantía Infantil Europea¹, aceptando la idea propuesta por el Parlamento Europeo. Esta herramienta ayudará a asegurar que todo niño y niña en Europa en riesgo de pobreza o exclusión social accede a los derechos más básicos como salud y educación. [...] Con suficiente inversión del Fondo Social Europeo + mejoraremos la calidad y accesibilidad de los sistemas de educación y atención infantil.”

La gestión económica de la Gran Recesión a través de cuestionadas políticas de austeridad y el auge del euroescepticismo, con el Brexit como máxima expresión, han puesto encima de la mesa la preocupación por la dimensión social del proyecto europeo. Esto motivó primero el citado Paquete de Inversión Social en 2013 y más recientemente la aprobación del Pilar Europeo de Derechos Sociales en 2017, que ahora debe desarrollarse. Esta agenda de inversión social en equidad educativa tiene en este momento a nivel europeo un contexto de oportunidades propicio para impulsarla.

A partir de 2021 una nueva agenda de crecimiento marcará el rumbo de las políticas económicas y sociales de la Unión Europea, sustituyendo a la vigente Europa 2020 –y con ella también un nuevo marco de educación que suceda también al ET2020²-. Se definirán nuevos indicadores y metas que deberán dar cumplimiento al Pilar Europeo de Derechos Sociales y a la Recomendación “Invertir en infancia”.

No cabe duda de que la estrategia Europa 2020, los indicadores con los que se rinden cuentas y su sistema de gobernanza –el llamado “Semestre Europeo”– han influido sobre las políticas educativas en España. Buen ejemplo de ello es el indicador de abandono escolar temprano que, a pesar de sus conocidos problemas conceptuales, ha marcado los debates sobre la situación del sistema educativo español los últimos años y ha servido de acicate para tomar medidas, con más o menos éxito.

Ahora hay una oportunidad para incorporar indicadores y metas de equidad educativa, más allá de los agregados –ratios, diferencias por grupos, índices, medidas de covariación–, que sirvan de impulso a políticas inclusivas integrales, sobre la base de la Recomendación de 2013. Un paso que sería coherente además con la Agenda 2030 de Naciones Unidas que incluye el compromiso de desarrollar sistemas de indicadores educativos desglosados por grupos vulnerables alineados con su mandato de “no dejar a nadie atrás” (meta 4.5).

Junto a esa nueva estrategia, un nuevo Marco Financiero Plurianual 2021-2027 –el presupuesto a largo plazo de la UE– deberá poner los recursos para cumplirla. A partir de ahora los fondos estructurales y de inversión europeos (FEDER, FSE...) que llegan a los Estados miembro deberán alinearse con la gobernanza económica y social. Habrá una Garantía Infantil Europea. La financiación europea pondrá más énfasis que nunca en la inversión preventiva en infancia, lo que constituye una oportunidad para políticas de equidad educativa que reparen nuestro ascensor social. Los recursos de la UE no son “la panacea” pero, con el marco político adecuado, pueden ser una palanca de políticas y programas estatales y autonómicos eficaces.

1 La Garantía Infantil Europea es una propuesta del Parlamento Europeo para establecer un mecanismo europeo que garantice a todo niño o niña en situación de pobreza o exclusión social en Europa acceso a salud gratuita, educación gratuita, educación infantil gratuita, vivienda decente y alimentación adecuada.

2 El marco estratégico de cooperación europea en educación y formación (ET2020) fija metas comunes en aprendizaje permanente que complementan a las establecidas en Europa 2020 y establece un mecanismo que permite a los Estados miembros intercambiar buenas prácticas y aprender unos de otros.

REFERENCIAS

- Anghel, B., Cabrales, A. y Carro, J.M. (2016). Evaluation a bilingual education program in Spain: the impact beyond foreign language learning. *Economic Inquiry*, 54(2), 1202-1223.
- Barragué, B. (2015). Igualitarismo predistributivo: qué es y cómo se hace. *Agenda Pública*.
- Benito, R., Alegre, M.A. and González-Balletbò, I. (2014). School Segregation and Its Effects on Educational Equality and Efficiency in 16 OECD Comprehensive School Systems. *Comparative Education Review*. Vol. 58, No. 1 (February 2014), pp. 104-134
- Bonal, X., Castejón, A., Zancajo, A. y Castel, J.L. (2015). Equitat y resultats educatius a Catalunya. Una mirada a partir de PISA 2012. *Informes breus*, 60. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Bonal, X. y Pagès, M. (2018). Les polítiques educatives d'atenció als centres escolars socialment desfavorits: anàlisi i propostes. En Riera, J. (dir.). *Reptes de l'educació a Catalunya. Anuari 2018*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Calero, J. (2015). La educación y la desigualdad. En Ayala, L. y Ruiz-Huerta, J. (dirs.). *2º Informe sobre la Desigualdad en España*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Cebolla-Boado, H., Rahl, J. y Salazar, L. (2014). Aprendizaje y ciclo vital. La desigualdad de oportunidades desde la educación preescolar hasta la edad adulta. Barcelona: Obra Social "La Caixa".
- Comisión Europea (2013a). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020. COM(2013) 83 final.
- Comisión Europea (2013b). Recomendación de la Comisión. "Invertir en infancia: rompiendo el ciclo de las desventajas". C(2013) 778 final.
- Comisión Europea (2017). Commission Staff Working Document. Taking stock of the 2013 Recommendation on "Investing in children: breaking the cycle of disadvantage". SWD(2017) 258 final. Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Europea (2018). Commission Staff Working Document. Country Report Spain 2018. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances. SWD(2018) 207 final.
- Consejo de la Unión Europea (2019). Recomendación del Consejo de 22 de mayo de 2019 relativa a unos sistemas de educación y cuidados de la primera infancia de alta calidad.
- Felgueroso, F. (2012). Recortes educativos y responsabilidad fiscal: la escuela infantil (I). Disponible en <<https://nadaesgratis.es/felgueroso/recortes-educativos-y-responsabilidad-fiscal-la-escuela-infantil-i>>
- Felgueroso, F. (2016). Lo que el recorte se llevó: evidencias sobre el Programa de Acompañamiento Escolar. Disponible en <<https://nadaesgratis.es/felgueroso/lo-que-el-recorte-se-llevo-evidencias-sobre-el-programa-de-acompanamiento-escolar>>
- Fernández-Albertos, J. (2012). Redistribución y Predistribución (Parte I). *Agenda Pública*.
- Frazer, H. y Marlier, E. (2017). Progress across Europe in the implementation of the 2013 EU Recommendation on 'Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage'. A study of national policies. European Social Policy Network (ESPN). Bruselas: Comisión Europea.
- García-Pérez, J. e Hidalgo-Hidalgo, Marisa. (2017). No student left behind? Evidence from the Programme for School Guidance in Spain. *Economics of Education Review*. 60. 97-111.
- Gortazar, L. y Moreno, J.M. (2017). Costes y consecuencias de no alcanzar un pacto educativo en España. *Revista Educación, Política y Sociedad*, nº 2(2), julio-diciembre 2017, pp. 9-37.
- Guillén, A.M. y Luque, D. (2019). La inversión social en España. VIII Informe FOESSA. Documento de trabajo 4.3. Fundación FOESSA.

- Heckman, J. (2018). The Economics of Inequality: The Value of Early Childhood Education. *American Educator*, (Spring 2011), 31-47.
- Martínez García, J.S. (2019). La educación y la desigualdad de oportunidades educativas en tiempo de crisis. VIII Informe FOESSA. Documento de trabajo 3.8. Fundación FOESSA.
- Martínez García, J.S. y Molina, P. (2019). Fracaso escolar, crisis económica y desigualdad de oportunidades educativas: España y Argentina. *Papers* 2019, 104/2, 279-303.
- Martínez-Celorrío, X., (2015). Políticas redistributivas para el primer ciclo vital (0-18 años). Cómo garantizar mayor igualdad de partida desde la infancia para favorecer el ascensor social. Barcelona: Fundación CatDem.
- Mediavilla, M. (2013). Heterogeneidad en el impacto de la política de becas en la escolaridad secundaria postobligatoria en España: un análisis por subgrupos poblacionales. *Estudios de Economía*, 40(1), n.1, pp.97-120.
- Mediavilla, M., Mancebón, M.J., Gómez Sancho, J.M. y Pires, L. (2019). Bilingual Education and School Choice: A Case Study of Public Secondary Schools in the Spanish Region of Madrid. IEB Working Paper N. 2019/01.
- OCDE (2017). *The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning*. Paris: OECD.
- OCDE (2018a). *A broken social elevator? How to promote social mobility*. Paris: OECD.
- OCDE (2018b). *Education at a Glance 2018*. Paris: OECD.
- OCDE (2019). *PISA 2018 Results (Volume II): Where All Students Can Succeed*. Paris: OECD.
- Pérez García, F. y Uriel Jiménez, E. (2016). Cuentas de la educación en España, 2000-2013. Recursos, gastos y resultados. IVIE y Fundación BBVA.
- REDE (2019a). Perspectivas y retos del curricular escolar correspondiente a la educación obligatoria. Red por el Diálogo Educativo.
- REDE (2019b). Evaluación, responsabilidad y mejora educativa. Red por el Diálogo Educativo.
- Salido, O. y Martínez, J.S. (2018). Equidad, igualdad de oportunidades y educación. En Ayala, L. y Ruiz-Huerta, J. (dirs.). *3er Informe sobre la Desigualdad en España 2018*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Save the Children (2016). *Necesita mejorar: Por un sistema educativo que no deje a nadie atrás*. Madrid: Save the Children.
- Save the Children (2018). *Becas para que nadie se quede atrás*. Madrid: Save the Children.
- Save the Children (2019a). *El futuro donde queremos crecer: Las políticas públicas esenciales para el bienestar de la infancia*. Madrid: Save the Children.
- Save the Children (2019b). *Donde todo empieza: Educación infantil de 0 a 3 años para igualar oportunidades*. Madrid: Save the Children.
- Save the Children (2019c). *Todo lo que debes saber de equidad en PISA 2018*. Madrid: Save the Children.
- Tarabini, A., Montes, A. y Parcerisa, L. (2018). *Les aliances Magnet: innovació per combatre la segregació escolar*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Vandenbroeck, M., Lenaerts, K. y Beblavý, M. (2018). Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them. EENEE Analytical Report No. 32. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Von der Layen, U. (2019). *Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa. Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024*. Comisión Europea.

BLOQUE II

CONTRIBUCIONES DE FIRMAS PERSONALES INVITADAS

CAPÍTULO 5

La financiación de la educación en tiempos de crisis: una visión desde los centros educativos.

Miguel Recio (MEFP)

Podría parecer que el título (“La financiación de la educación en tiempos de crisis”) alude al pasado, que es una reflexión sobre el periodo 2008-2014 (dado que en 2015 el PIB superó al previo a la crisis), ..., pero desgraciadamente no es así. En el “*Plan presupuestario 2018 y remisión trimestral de información. Reino de España. 16-10-2017*” figuraba¹ que el Gasto de las Administraciones Públicas en Educación en 2018 sería, en % del PIB, del 3,8%, dos décimas menos que la previsión para 2017; y en % del gasto público total del 9,5%, una décima menos que en 2018. Los recortes que suponían esas cifras, afortunadamente, no se cumplieron, pero la intención era clara. Esa había sido la tónica de los planes presupuestarios desde 2012.

Pero ese mismo documento actualizado para 2019² y elaborado en octubre de 2018 por el nuevo Gobierno plantea por primera vez revertir la reducción del gasto público educativo y subir de nuevo dos décimas la previsión del % del PIB, cambiando la tendencia de la reducción del gasto público; y así fue remitido a la UE, para 2019 y para 2020.

Al margen de la previsiones estamos, medido en % del PIB, todavía claramente por debajo de la cifra que se alcanzó en 2009: 5,04% del PIB en 2009 (y 4,26% en 2017)³. Y ello a pesar del incremento del alumnado durante la crisis. La crisis económica ha terminado, pero la financiación pública de la educación sigue en crisis.

Los recursos públicos en relación con la educación cumplen un papel claramente definido en nuestra Constitución: Art. 27.5 “*Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes*”. Es a ese fin: garantizar el derecho de todos a la educación, al que deben aplicarse los recursos por parte de los poderes públicos. En la medida en que la garantía del ejercicio de ese derecho cubre todos sus aspectos (material didáctico, actividades extraescolares, costes indirectos en las enseñanzas postobligatorias, ...), será menor el gasto privado de quienes escolaricen a sus hijos en centros públicos. A este gasto privado habrá que sumarle el desembolsado por quienes escolarizan a sus hijos en centros de titularidad privada. Así pues ya tenemos las partidas que están en el origen del gasto público educativo y del gasto privado educativo.

1 https://www.hacienda.gob.es/CDI/estrategiapolitica/fiscal/2018/plan_presupuestario_2018.pdf, Cuadro A.4.a. “Gasto de las Administraciones Públicas en educación, sanidad y empleo”, pag. 40.

2 https://www.hacienda.gob.es/CDI/estrategiapolitica/fiscal/2019/plan_presupuestario_2019.pdf, Cuadro A.3.a Gasto de las Administraciones públicas por funciones”, pag. 47.

3 <http://estadisticas.mecd.gob.es/EducaJaxiPx/Tabla.htm?path=/RecursosEcon/Gasto/Series//I0/&file=Gasto8.px&type=pcaxis&L=0>

Desde un punto de vista global quizá sea fácil decir cómo debiera ser la financiación educativa en España: suficiente, equitativa y sostenida. La realidad nos dice que a partir de 2009 el gasto público educativo, en % del PIB, inició un descenso continuado, del que aún no nos hemos recuperado, y que ha sido y es desigual en su incidencia desde el punto de vista de la titularidad de los centros (públicos o privados concertados), de los programas afectados, de las comunidades autónomas, de las tasas de escolarización y de los resultados que se han obtenido en estos años de crisis. Pero, ¿cómo se ha percibido esta situación de la financiación educativa desde los centros educativos? El escaso papel que tienen los centros en la gestión de los recursos económicos, ¿ha distorsionado esta percepción por parte de la comunidad educativa? ¿Y cómo se ha vivido desde la dirección de un centro?

Antes de desgranar argumentos y alguna cifra hay que situar el debate sobre la financiación educativa, por más que parezca un clásico, en el conjunto de los análisis sobre la educación. Organismos internacionales ligados a la educación, las propias administraciones educativas y las organizaciones que representan a la comunidad educativa están pidiendo que -sea cual sea la cuantía de la financiación - se elaboren, antes que nada, indicadores precisos y evaluables asociados a las políticas de gasto, se abandonen planteamientos basados en el mero incrementalismo de las partidas actuales y se promueva la transparencia y la participación en las políticas de financiación de la educación. La ignorancia y falta de acceso a datos básicos sobre el gasto público educativo, en su distribución por los diferentes tipos de centros, dificulta la crítica, la exagera y la puede hacer irracional. La transparencia en educación es más participación en la gestión.

1. Gasto público y financiación pública y privada de la educación

Suele decirse que el gasto público educativo es insuficiente, al menos en el porcentaje del PIB que se destina al mismo en comparación con otros países de la OCDE o la UE. Pero si comparamos el porcentaje del PIB destinado a gasto público educativo con el de otros países, también debemos hacerlo con el porcentaje del PIB destinado al total del gasto público, del que forma parte el educativo. En 2018, en la UE-28 el porcentaje del PIB dedicado a gasto público fue, de media, del 45,6%; en Francia de 56%, en Alemania del 43,9%, en Italia del 48,6%, ... y en España fue del 41,3%. Nos faltan 4,3 puntos porcentuales para alcanzar la media; la parte de ellos que correspondería al gasto educativo (0,43 décimas, dado que se dedica aproximadamente una décima parte del gasto público a educación), nos situarían también cerca de la media de la UE en gasto público educativo. Debe, pues, hacerse un planteamiento global de las necesidades que tienen que ser cubiertas con los fondos públicos y no incurrir en demandas parciales, yendo contra otras necesidades también financiadas con recursos **públicos. Y desde luego queda claro que es poco compatible** (o al menos incoherente) pedir al tiempo más gasto público en educación y menos impuestos.

Como en la anterior crisis (del 1992 a 1996) el gasto público en educación baja durante los periodos de crisis económica, pero el privado en educación sube fuertemente. Esto solo posible para quien puede hacerlo, lo que no es mayoritario en un contexto de mayor paro, pérdida de rentas salariales, mayor desigualdad, etc. En nuestro caso, el alumnado en la escuela aumentaba y las necesidades también, pero las becas y las inversiones bajaban, las tasas subían (en Universidad, FP de G. Superior, en las EE. Infantiles 0-3,...) y se reducía el profesorado y el conjunto del personal de administración y servicios educativos complementarios, afectando a los programas más compensadores.

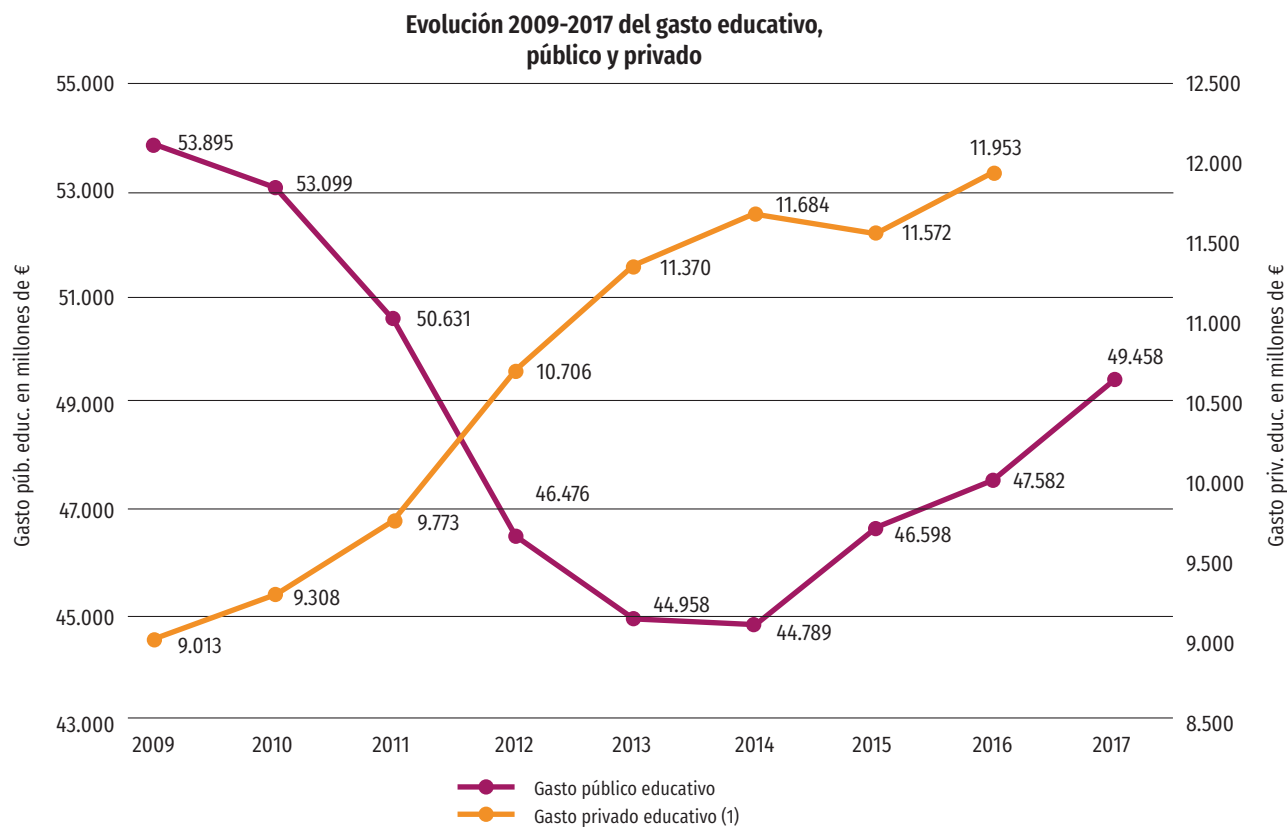
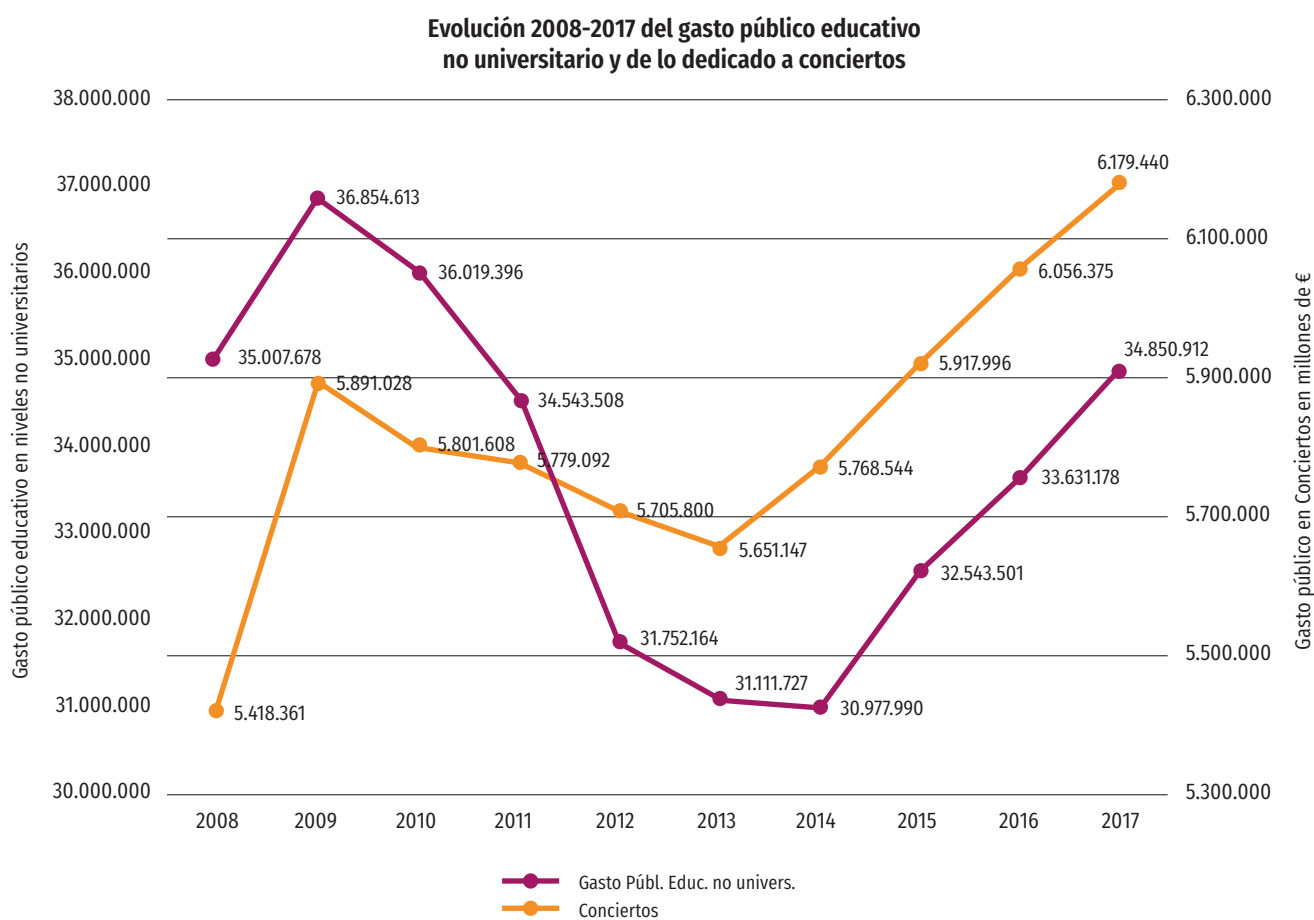


Gráfico 1. Fuente: MEFP. (1) Se refiere exclusivamente a los pagos de las familias por servicios educativos a centros, academias y clases particulares, sin incluir los gastos en servicios complementarios ni en bienes educativos. Fuente Contabilidad Nacional del INE.

El gasto público y privado educativo han seguido, durante la crisis, una evolución dominada por las mismas pautas que imperaban en el conjunto de la sociedad: ante los recortes de los recursos que garantizaban los derechos de todos, la iniciativa privada financia la educación de quien puede pagársela, extendiéndose la desigualdad social a un derecho básico que debiera garantizar la igualdad de oportunidades.

Pero hay otra característica del gasto educativo en este periodo: junto al crecimiento del gasto privado y descenso del público se ha dado, dentro de este, una fuerte tendencia a la privatización, a la externalización de los servicios, etc, lo que en el caso de la educación se conoce como subvenciones, conciertos y exenciones.



En 2017 no se ha llegado a la cantidad que se dedicaba a gasto público educativo en los niveles no universitarios (incluyendo las cantidades dedicadas a conciertos) en 2009, a pesar de contar con un PIB superior –desde 2015- al previo a la crisis y con tener que atender 750 mil alumnos más (2018/19 sobre 2008/09 en EE. de Régimen General), de ellos medio millón en centros públicos. Para alcanzar el nivel de 2009 faltan, en 2017, dos mil millones de euros, un -5,4% del total del gasto público educativo.

Por el contrario, el gasto en Conciertos apenas baja un 4% (en buena medida por el recorte salarial) para situarse, desde 2015, por encima de los valores previos a la crisis. Eso supone que en 2017 hay 300 millones más que en 2009, un 5% más. Es decir, los recortes han afectado, en lo fundamental, prácticamente sólo a los centros públicos.

Pero mientras –desde el punto de vista del gasto- se recortaban recursos públicos, desde el punto de vista del ingreso se incrementaban las tasas universitarias (aumento del 12,3% más de las tasas universitarias comparando 2016/17 con 2008/09, frente a una reducción del -8,7% del conjunto del presupuesto universitario); se creaban –en algunas CCAA- tasas para la FP de Grado Superior, a la vez que se financiaba con un cheque esas mismas enseñanzas en los centros privados; se procedía de igual manera con la Educación Infantil de Primer ciclo: tasas más caras y cheque escolar; se reducía el presupuesto de becas, pero se incrementaban las deducciones fiscales (por gastos asociados a la escolarización en centros privados) hasta superar los 1.400 millones de euros (el doble que las exenciones en 2011), lo que supone una cuantía similar al presupuesto del MEFP para becas; se regalaba suelo público para centros privados concertados, pero se reducía fuertemente (a la mitad) el presupuesto para inversiones. Es decir, han sido tanto los recortes en el gasto y la minoración

de ingresos, como el objetivo que perseguían: la privatización de la educación y no exclusivamente el ahorro en el gasto. Si hubiera sido este el objetivo preferente no se hubieran minorado los ingresos duplicando las exenciones fiscales, ni se hubieran regalado parcelas de suelo público, etc.

2. Otros parámetros en la evolución del gasto público educativo: programas, distribución por CCAA, escolarización y resultados.

Vamos a analizar la evolución del gasto público educativo durante esta década (2008 a 2017) en relación con los programas a los que se destinan los recursos, lo que seguramente permitirá la identificación de estos con medidas educativas concretas y con su correspondiente aumento o reducción.

Los programas educativos que han recibido una especial financiación por parte de las CCAA y del Ministerio de Educación están vinculados a las Memorias económicas de las leyes educativas más importantes en este periodo. De un lado la LOE, que aunque aprobada en mayo de 2006, su memoria se refería a cinco anualidades, hasta 2010, entrando en el periodo de la crisis económica y alcanzando –en las cinco anualidades– más de siete mil millones de euros (de ellos, el 61% aportados por el MEC) y destinados a programas claramente compensadores: al incremento de plazas en el ciclo 0 a 2 años y en la postobligatoria, al de las becas y a la gratuidad del segundo ciclo de Infantil, a los refuerzos y atención a la diversidad en Primaria y en la ESO, a los PCPI, a la utilización educativa de las tecnologías de la información y la comunicación, al reconocimiento del profesorado, etc. Estas medidas se prorrogaron hasta 2011, momento a partir del cual la financiación comenzó su descenso.

De otro lado las leyes en las que se han materializado los recortes educativos: el RD-Ley 14/2012 y la LOMCE; esta última aludía en su Memoria de impacto a un coste –a lo largo de tres cursos– de 400 millones de euros, lo que no llega ni al 6% de los recursos movilizados en los cinco años de aplicación de la LOE y con unos objetivos menos compensadores. La reducción del profesorado –derivada del RD-Ley 14/2012– afectó a las medidas educativas de refuerzo y desdoble y a las de atención a la diversidad y, en general, a las medidas más compensadoras. Algunos ejemplos: se han suprimido los Programas de Diversificación Curricular, con los que alcanzaban el título un 8% del alumnado de la ESO; pero los nuevos Programas de Mejora del Aprendizaje y del Rendimiento no llevan a título y son cursados por un número de alumnos que no llega al 70% de los que antes hacían Diversificación, manteniéndose la característica de que en los centros privados siguen estos programas solo la mitad de los que, por su peso en el conjunto de la escolarización, les correspondería. Es decir, hay un 30% del alumnado de perfil de Diversificación que ahora no es atendido con una medida específica, recayendo su atención en el profesorado ordinario.

Otro caso: El Programa de Educación Compensatoria, que alcanzó los 370 millones –en toda España– en 2009, sufrió un recorte en su cuantía que lo ha mantenido por debajo de los 300 millones de durante el periodo más duro de la crisis: de 2012 a 2017, año en el que se destinan 309 millones a las medidas propias de este programa: *acciones dirigidas a la prestación del servicio educativo a aquellos grupos que, en razón a su pertenencia a grupos desfavorecidos, de su origen social o cultural, de su lugar de residencia, encuentran especiales dificultades para el acceso y la permanencia en el sistema educativo, para alcanzar los objetivos establecidos para cada una de sus etapas y ciclos, removiendo los obstáculos de índole social, cultural, lingüística, geográfica, o de otra índole que impiden o dificultan su pleno desarrollo e integración.* Por el contrario, de 2011 a 2019 se ha triplicado en el total del Estado, el % de Colegios de Primaria e IES con programas de *bilingüismo*, en ocasiones asocia-

dos a una segregación del alumnado y a una asignación de recursos adicionales de los que no se benefician la totalidad del alumnado.

Otro más: Los perfiles más compensadores de los Departamentos de Orientación: PT (Pedagogía Terapéutica), AL (Audición y Lenguaje), PTSC (Profesorado técnico de servicios a la comunidad), etc... se redujeron justo cuando más se necesitaban. Al recorte en el número de efectivos del profesorado hay que unir el que las condiciones de trabajo se endurecieron (incremento de horario lectivo y de ratio), aumentando la precariedad y temporalidad de los contratos.

Desde el punto de vista territorial el gasto público educativo también es diverso. El modelo de gestión de las competencias –analizando el periodo desde 2000, año en el son asumidas por todas las CCAA, a 2017- coincide con una situación favorable en la mejora de las tasas de diferentes indicadores (escolarización, recursos, medidas educativas y resultados) y en la reducción de las diferencias territoriales⁴. Pero este resultado no se produce de manera mágica: los programas de cooperación territorial asignados con criterios de compensación, la mayor participación y control que ejercen las sociedades y la propia comunidad educativa al tener más cercanos a los gestores, el interés del Gobierno en la compensación de las desigualdades territoriales, el crecimiento de los fondos estatales para becas, sistemas de financiación autonómica más compensadores, etc, todo ello es lo que ha permitido una mejora para la que todavía hay amplio margen de crecimiento. No es esperable que importantes e históricas desigualdades puedan corregirse en dos décadas, pero estamos en el camino y hay que seguir avanzando por él.

Centrándonos en los indicadores de recursos, en concreto en el gasto por alumno/alumna de centros sostenidos con fondos públicos (datos desde 2004 a 2016), se comprueba que se ha producido un primer periodo de aumento de su cuantía, un posterior descenso por la crisis y una nueva subida hasta alcanzar valores, en euros corrientes, por encima de los de partida, y ello en un contexto de incremento de alumnado. La variabilidad en este indicador (medida en términos de coeficiente de variación, expresado en porcentaje) entre CCAA se ha reducido levemente, oscilando en sentido contrario al indicador: disminuye la variabilidad cuando aumenta el gasto y a la inversa. En resumen: el gasto educativo, en euros corrientes, por alumno y alumna de centros sostenidos con fondos públicos se ha incrementado un 14,2% en los 13 años analizados (2004 a 2016, último con datos), si bien se ha reducido en otro 14,3% respecto de la cuantía que alcanzó antes de la crisis. La diferencia –en 2004- entre la comunidad con gasto más alto (País Vasco) y más bajo (Murcia) se ha reducido en los trece años analizados y, en todo caso, esta última comunidad –en la que ha habido un incremento del número del alumnado- se ha acercado a la media. Entre los años de referencia (2004 a 2016) el País Vasco ha incrementado el gasto por alumno de centros sostenidos con fondos públicos en casi 650 €, mientras que Murcia ha incrementado el gasto en más de 1.100 €. Lo mismo ha pasado –con oscilaciones más marcadas- en el indicador de gasto por alumno/alumna sólo de centros públicos, si bien el coeficiente de variación es más alto y la reducción mayor.

No es conveniente convertir sin más las cuantías alcanzadas en este indicador –gasto por alumno/alumna de centros sostenidos con fondos públicos- en una muestra relevante de la financiación de la educación en los centros, pues la dispersión entre comunidades y, dentro de ellas, entre centros es importante. Como ponen de manifiesto otros estudios, la concentración del alumnado o, dicho de otra manera, la ausencia de escuela rural, ayudan a un menor gasto por alumno o alumna en centros públicos, pues los centros de esta titularidad son los únicos, prácticamente, que escolarizan a este alumnado de zona rural: “El 30% de la varianza del gasto

4 Véase <http://revistainnovamos.com/wp-content/uploads/2019/05/INFORME-DESIGUALDAD-CCAA.pdf>

es explicada por la variable IER (índice escolar de ruralidad)⁵. Ello ayuda a entender, en parte, las escasas cifras que presenta la C de Madrid en el gasto por alumno/a sostenido con fondos públicos.

También es bueno mencionar aquí que, para valorar la diferencia entre el gasto por alumno/a de centros sostenidos con fondos públicos y el gasto por alumno/a de centros públicos, el procedimiento aplicado por el Ministerio de Educación se define de esta forma: “Para el paso del *gasto público por alumno público y concertado* al *gasto público por alumno público*, se deduce el importe destinado a conciertos económicos y subvenciones que reciben los centros privados concertados, así como en los datos de alumnado se incluye sólo el alumnado de centros públicos.”⁶ Es decir, se imputan sólo al alumnado de los centros públicos todos los gastos generales, comunes a todo el alumnado (incluido el de la privada no concertada) como los de la Administración general (estructura administrativa del Ministerio o Consejerías), los de programas de gasto como los de Calidad, Formación del Profesorado, Inspección, Educación en el Exterior, Educación de Personas Adultas, las Enseñanzas de Régimen Especial (Idiomas, Música, Danza, Artes, Deportivas, etc.) lo que no parece razonable. Ello explica parte del sobrecoste que se atribuye al alumnado de centros públicos, mayor cuanto menor sea el porcentaje de alumnado escolarizada en esa red, como es el caso, también, de la C de Madrid o del País Vasco. Parece razonable aplicar otra metodología y tener en cuenta la complejidad de la situación antes de valorar la diferencia en el coste del alumnado por titularidad.

Algunas -aparentes- paradojas.

Igual que el inicio de la épocas de crisis, con aumento del paro y descenso salarial, coincide con un aumento del ahorro de las familias en porcentaje de la renta disponible anual, también en el gasto público se dan aparentes paradojas: la reducción del gasto público en este periodo de crisis ha coincidido con una mejora importante de las tasas de escolarización, tanto en el primer ciclo de Educación Infantil como en las enseñanzas postobligatorias (Formación Profesional). Así en 2009/10 las tasas netas de escolarización a los 16, 17 y 18 años eran, respectivamente, del 93,7%, del 83,6% y del 67,1%. Esas mismas tasas en el curso 2016/17 eran del 96%, 89,8% y 79,5%: por tanto una mejora sustancial. Detrás de este hecho está, de un lado, la vuelta a las aulas de unos jóvenes que, con tasas de paro superiores al 50%, no tenían alternativa laboral; y, de otro, la permanencia en los centros de quienes percibían ya desde las aulas, que no había otra opción que una mejora en la formación. Parecida evolución podríamos decir de las tasas de escolarización del primer ciclo de Infantil.

Ello supuso mejoras en los más importantes indicadores de resultados: tasa de Abandono Educativo Temprano (AET), que se redujo 8 puntos entre 2008 y 2013, pero sólo 4 puntos entre 2014 y 2018, con la LOMCE; la tasa bruta de Graduación en la ESO (del 75% en 2009 al 79% en 2016), en Bachillerato (de 47% al 57% en ese mismo periodo); la reducción de las tasas de repetidores, etc. Estas mejoras, salvo la tasa de AET se han frenado o revertido con las primeras promociones de la LOMCE. Con todo, ¿a qué se deben estas mejoras con menos recursos? Hay algunos factores: en primer lugar, las condiciones laborales del profesorado, particularmente de la red pública, empeoraron y su jornada lectiva se incrementó, por ejemplo, en Secundaria, en un 11,1% (dos horas más sobre 18 lectivas); se incrementó la temporalidad (no se pagaban los veranos a los profesores interinos) y la parcialidad de las jornadas (un tercio, medio, dos tercios o por horas). Es decir, un mayor aprovechamiento y eficiencia –por lo menos a corto plazo– en el uso de los recursos destinados al pago de salarios. Hay un aspecto de todo esto que vincula al empeoramiento de las condiciones del profesorado,

5 Véanse págs. 19 y 20 del estudio de López Rupérez et alia: https://www.ucjc.edu/wp-content/uploads/eficacia-eficiencia-equidad_ccaa-3.pdf

6 Véase pág. 1 de <http://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:b17f7044-3c75-4bd1-b9a8-c5277e4d83d4/b4-pdf.pdf>

pero que a quién más afecta es al alumnado con más necesidades: el incremento de la ratio, que efectivamente se produjo a lo largo de la crisis (comparación 2018/19 sobre 2008/09):

- En Infantil (por razones demográficas) la ratio alumnos/grupo disminuyó, pero especialmente en los centros privados (que ahora la tienen más baja que los públicos);
- En Primaria subió en un 3,8% **sólo en los centros públicos**;
- En ESO subió en un 4,1%;
- En Bachillerato se incrementó (2016/17 sobre 2008/09) en un 7,8% (pero sólo en los centros públicos), teniendo ratio más alta que los privados;
- En FP de G. Medio aumentó un 0,5% (pero sólo en los privados);
- En FP de G. Superior subió (2016/17 sobre 2008/09) en un 11,8%, afectando a ambas redes.

Un segundo factor se encuentra en el hecho de que de mejoras en las tasas de escolarización se derivan avances en las tasas brutas de graduación, lo que ha sido este caso. Un tercer argumento podemos ligarlo a un mayor reconocimiento por parte de los jóvenes y sus familias de la importancia de una mejor formación. Es cierto que también los cambios en el perfil de los puestos de trabajo (cada vez más cualificados) y el hecho de que los padres de estos jóvenes tengan mejor formación y la valoren más, habrán ayudado a esta mejora. En resumen, las mejoras en la escolarización y los resultados han tenido detrás el mayor esfuerzo del profesorado y del personal de administración y servicios, una mejor valoración social de la educación y un marco normativo –hasta la LOMCE– favorable a una política compensadora en la gestión de los recursos y en la aplicación de las medidas educativas.

El gasto público educativo gestionado por los centros

¿Qué recursos reciben los centros? Nos referimos a los centros públicos. Dicho de manera gruesa, las administraciones educativas pagan la plantilla de profesorado y del personal de administración y servicios y transfieren los fondos para los gastos ordinarios de funcionamiento (luz, calefacción, papel, ...). Si al centro acaba llegando más dinero, es por la participación de este en diversos programas de la administración educativa autonómica, central, municipal o de la UE. Cabe por tanto preguntarse, ¿Cómo afectaron y afectan los recortes a esas partidas de las que se nutre un centro?

a. Profesorado

Es conocido que con la crisis se incrementaron las horas lectivas y se bajaron los sueldos, con una pérdida de una paga extra (ya recuperada) y ausencia de pagos de veranos a una mayor proporción de interinos. Pero no sólo se prescindió del profesorado que –derivado de un incremento del 11% en las horas de clase– no era ya necesario. En el curso 2012/13 se suprimieron, respecto de los del curso precedente, 22.795 profesores de la enseñanza pública, mientras crecía en 4.036 el profesorado de la privada (concertada o totalmente privada): esto ocurrió, sin embargo, con un incremento relativo similar de alumnado en ambas redes. Esta reducción del profesorado en los centros públicos afectó fundamentalmente a las horas de desdobles, apoyos, refuerzos, prácticas, laboratorios, actividades complementarias y extraescolares ..., perjudicándose al alumnado con mayores necesidades. Sin embargo, sí hubo –en algunas comunidades– recursos (un 3% de la plantilla) para incrementar las horas de la asignatura de inglés en la ESO en los IES *bilingües* ... Es decir, en los centros educativos, en vez de compensar la creciente desigualdad social, esta se acrecentó. La equidad del gasto pú-

blico educativo se resintió. Los centros públicos no lograron recuperar el profesorado que había al inicio de la crisis hasta 2017/18.

b. Programas

Con los recortes, los grandes perjudicados fueron los programas más compensadores: se redujeron los fondos para las becas, disminuyendo su cuantía y aumentando sus requisitos con aspectos no ligados a la igualdad de oportunidades (excelencia, ...).

Se laminaron, hasta la práctica desaparición, los fondos que incluían la memoria de la LOE dedicados a la lucha contra el Abandono educativo temprano, incremento de la escolarización en la postobligatoria, programas de apoyo, refuerzo y acompañamiento (el PROA), fondos al servicio de la compensación de las desigualdades territoriales en educación, con lo que de nuevo el gasto se hizo menos equitativo.

c. Los gastos de funcionamiento.

Los fondos para gastos de funcionamiento de los centros se redujeron, de promedio, en un 20% entre 2009 y 2014 (4.883 millones a 4.076). En 2017 no llegan a los 4.500 millones de euros, un 8% menos que en 2009. En esos años de crisis, los centros han tenido que afrontar necesidades del alumnado y familias, que no asumían los recortados programas de las administraciones educativas: ayudas para las actividades complementarias y extraescolares, ayudas para libros de texto y material escolar, implantación en las aulas de ordenadores, proyectores y pantallas, es decir, más demandas con menos dinero.

Y también han tenido que asumir las obras y reformas que las Consejerías no atendían: en inversiones en 2017 todavía se destina, en toda España, menos de la mitad (el 46,1%) de lo que suponía el capítulo VI (inversiones) en 2009. Es decir, se han perdido dos mil millones para construcciones y reformas y, como consecuencia, el alumnado ha estudiado en centros más deteriorados.

Por el contrario, las Administraciones educativas (es el caso de una Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid) *obligan* a los centros a pagar cada fin de mes a los Auxiliares de Conversación, especialmente presentes en los Institutos bilingües. Para la Administración es un mero anticipo de una transferencia, pero los retrasos en la remisión de las transferencias de gasto de funcionamiento ha sido otra constante, *forzando* a los centros a *ahorrar*, a pedir a los proveedores que retrasen la remisión de facturas, devolviendo alguna de ellas, para poder atender a necesidades más perentorias (poner en marcha la calefacción, por ejemplo).

d. Indicadores de recursos vinculados a las medidas educativas de los centros.

Los centros –cada uno de ellos, en función de las decisiones que adopten- tienen una responsabilidad importante en las diferencias de rendimiento de su alumnado. En los centros solemos ver las diferencias como algo positivo, como una forma de atención a la diversidad de necesidades y planteamientos educativos. Entonces, ¿a qué actuaciones nos referimos?

Los centros son instituciones que agrupan las decisiones que forman el último tramo de una larga cadena de actuaciones legislativas, administrativas, educativas, ..., hasta llegar a la relación de cada profesor con cada alumno o alumna concreto. Tratamos, pues, de superar esa lejanía y abstracción del marco de referencia

de los centros mediante indicadores que visibilicen las medidas en las que recae nuestra responsabilidad. Veamos algunos de estos posibles indicadores.

e. Programas educativos de mejora (de la segregación).

En los últimos diez años los programas que se basan en el uso de las lenguas extranjeras (mayoritariamente inglés) como lenguas de enseñanza de otras materias se han extendido fuertemente en muchas comunidades, así si en el curso 2010/11 afectaban al 10,5% de los centros de Primaria y al 5,9% de los de ESO, en 2017/18 ya están presentes –de media- en un tercio de los de Primaria y una cuarta parte de los de la ESO. Hay modalidades de estos programas que obligan a los centros a practicar una fuerte segregación organizativa de su alumnado en función de su mayor o menor vinculación con el programa: los grupos con mayor número de materias explicadas en lengua extranjera deben ser *puros*, lo que en la práctica supone una clasificación por niveles en los grupos de un mismo curso. El resultado son grupos llenos de repetidores, ACNEE, o de alumnos con desventaja social, sin medidas de apoyo ni recursos adicionales y otros fuertemente seleccionados, mediante pruebas externas. La simple organización *en franja* del horario de estas materias serviría para desactivar muchas de las consecuencias más segregadoras, ..., pero hay normativa que lo impide o, en ocasiones, la restricción sale de decisiones de la organización horaria del propio centro.

Hay otras formas de convertir la diversidad en segregación, muchas veces a través de los llamados *programas de especialización curricular*, basados en la mera selección del alumnado (y a veces, del profesorado también). Pero hay actuaciones más cotidianas y comunes que generan diferencias en los rendimientos del alumnado de un mismo centro. Es el caso del enfoque que se haga de la *medida de repetición y de sus alternativas*. La repetición se ha revelado como una medida cara e ineficiente y la antesala de nuevas repeticiones o del Abandono educativo temprano. Cada profesor puede actuar a su criterio o tomar decisiones coordinadas. Ejemplo: cuando la repetición se pudo –gracias a la LOMCE, durante la crisis- adoptar como medida en cada uno de los seis cursos de Primaria y no solo al finalizar cada uno de los tres ciclos, los repetidores se incrementaron en un 50%. Solo se puede repetir una vez en la etapa, pero desregular la oportunidad de su aplicación, no elaborar medidas educativas alternativas y no coordinarse entre el profesorado de los distintos ciclos, conduce a estas situaciones. La coordinación entre el profesorado de cada grupo y entre el de un mismo departamento es esencial. La valoración –en las juntas de evaluación, en departamentos, claustro, ...- de los resultados del alumnado haciendo un seguimiento individualizado y no agregado en porcentajes, es otra tarea que permite visualizar y anticipar los problemas y carencias y adoptar medidas educativas que ayuden al alumnado, rompiendo la dicotomía de promoción o repite.

En la ESO, repite un 10% de media, y ello ocasiona que en 4º haya menos alumnos que su cohorte de edad o un 20% menos de los que había, cuatro años antes en 1º ESO. ¿Cómo nos organizaríamos los centros si todo el alumnado promocionara en la ESO, pero contáramos con un 10% más de la plantilla para medidas de apoyo? Estas y otras preguntas deben contestarse con un seguimiento longitudinal de nuestro alumnado, el de cada centro, sintiéndonos también responsables de su logro de las metas educativas. La crisis y los recortes –que en educación se llaman LOMCE- impiden este tipo de análisis más holístico y formativo y se centran exclusivamente en los resultados numéricos, parcelados por materias, etc.

De acuerdo con PISA las diferencias en los resultados del alumnado de los centros educativos españoles se deben más a factores intra-centros que inter-centros. Es decir, la desigualdad se encuentra dentro de cada centro y para corregirla los centros deben tener mayor autonomía en la gestión de los recursos, mayor control y participación en la toma de decisiones y mayores recursos tanto económicos como de profesorado

u otro personal docente de servicios educativos complementarios. Ese es el camino para utilizar de forma eficiente y con equidad los escasos recursos asignados a la educación.

Como director que he sido, de 2011 a 2018, de un instituto de la periferia de una gran ciudad, de tamaño grande –más de 1.000 alumnos- me ha tocado celebrar las *graduaciones*, en 2º de bachillerato, de las promociones de los años de la crisis: generaciones de alumnas y alumnos que han conseguido, en un ambiente nada fácil y de recortes y restricciones, avanzar en su desarrollo personal a través de la educación. Se lo decía: “**¡sois la generación de la crisis, pero lo habéis conseguido!**” Han tenido que trabajar más duro que los que les antecedieron, la mayor desigualdad social tampoco les ayudaba, ..., pero ¡ha merecido la pena! Es hora de seguir avanzando en una gestión equitativa y eficiente de los recursos educativos.

CAPÍTULO 6

Financiación y equidad en España

Xavier Bonal, GEPS-UAB

1. Introducción

La financiación de la educación constituye a menudo una arena de debate y confrontación política e ideológica. En España, las posiciones en este terreno han estado marcadas por una historia contemporánea de la educación en la que el sector público ha tenido sobre todo un papel subsidiario en la provisión del servicio. Solamente a partir de la llegada de la democracia, y en particular desde la aprobación de la LODE en 1985, la responsabilidad de los poderes públicos en la provisión y financiación de la educación parece haberse consolidado y ha situado a la educación como uno de los pilares del Estado de Bienestar. En épocas anteriores, la delegación de la provisión educativa en manos del sector privado, y especialmente en la Iglesia católica, alejó a los poderes públicos de la responsabilidad de ofrecer y financiar una educación pública de calidad. Los intentos de reforma educativa progresista en algunos momentos históricos (Institución Libre de Enseñanza, II República), si bien tuvieron un impacto cualitativo indiscutible en los modelos de enseñanza, fueron abortados por regímenes que postergaron la educación pública a una función de control social e ideológico.

Este contexto histórico explica en buena medida el hecho de que en España el gasto público educativo esté notablemente por debajo de la media europea (España es el quinto país de la UE con menor gasto público educativo) y de la OCDE y de que el margen de mejora del esfuerzo público en educación sea elevado, especialmente en algunas Comunidades Autónomas. Por el contrario, el gasto privado en educación es el más alto de la UE (un 13% del gasto total, según Eurostat). En este escenario, y como ocurre con otros ámbitos de la política social en España, no es de extrañar el escaso impacto redistributivo del gasto público educativo, a pesar de su mejora especialmente en la década de los noventa.

Este capítulo identifica los aspectos de la financiación educativa directamente relacionados con la equidad educativa y revisa su situación en España, especialmente a partir de la crisis económica de 2008. En un primer apartado se presentan algunos indicadores de la evolución de la financiación educativa en España para evidenciar tanto la infrafinanciación del sistema como el impacto del periodo de crisis en la contracción del gasto. En un segundo apartado se proporcionan algunas evidencias de la estrecha relación entre financiación y equidad educativa y se identifican los aspectos más problemáticos de la desigualdad educativa asociados a la financiación del sistema, donde se presta especial atención a la relación entre financiación y segregación escolar. Finalmente, en un último apartado se sitúan las prioridades de la política educativa asociadas a la regulación y provisión de financiación para mejorar la equidad.

2. Gasto educativo y crisis económica en España

La infrafinanciación del sistema educativo español es una de las características que más lo diferencian respecto a los países de su entorno europeo. El proceso de convergencia de la inversión educativa con los países europeos se frenó a mitad de la década de los ochenta (Calero y Bonal 1999) y posteriormente sufrió un segundo retroceso con el inicio de la crisis económica. La reducción del gasto público en el periodo de crisis supuso un aumento relevante del gasto privado, que creció un 25% entre 2008 y 2014 (Pérez y Uriel 2016). Además, la financiación del sistema educativo presenta aspectos poco redistributivos e incluso regresivos en algunos niveles educativos. Cabe destacar la notable desproporción de gasto público entre los diferentes niveles educativos, con una elevada asignación a la educación universitaria respecto a la enseñanza no-universitaria, una clara infradotación económica del sistema de becas (centrado asimismo en la etapa universitaria) o una significativa financiación pública a los centros educativos privados en comparación con países de nuestro entorno. Todo ello son aspectos de financiación que caracterizan la débil progresividad del gasto público en el sistema educativo español (Calero y Gil 2014). El menor acceso de los grupos más desfavorecidos a las etapas postobligatorias y el escaso papel compensatorio de las becas respecto a las condiciones de escolarización de los distintos grupos sociales, reducen significativamente la progresividad del gasto público.

Como se puede apreciar en la Figura 1, en el año 2016 el gasto público en educación para el conjunto de las Administraciones públicas y Universidades públicas alcanzó el 4,22% del PIB, frente al 4,29% de 2006 (MECD 2018), un hecho que supone una reducción notable del esfuerzo educativo y que tiene lugar además en un periodo de contracción del PIB. Sin embargo, esta disminución no es lineal; el gasto público en educación aumentó paulatinamente hasta 2009, momento a partir del cual empezó a reducirse hasta el año 2016 (-17%) (MECD 2018). Esta contracción situó a España en el grupo de países europeos que más redujeron el gasto educativo en el periodo de crisis (Eurydice 2013).

Figura 1. Evolución del gasto público en educación en relación al PIB, (excluidos capítulos financieros)



Fuente: MECD (2018)

La contracción del gasto público educativo también alcanzó a los centros concertados, si bien en una proporción menor que en el sector público, en un período en el que las proporciones de escolarización entre sector público y concertado apenas han variado (MECD, 2018). Tomando como referencia el año 2005, el

gasto público en conciertos educativos aumentó un 36% hasta 2009, fecha a partir de la cual se mantiene prácticamente constante (figura 2).

Figura 2. Variación del gasto público destinado a conciertos. (Año base 2005 = 100%).

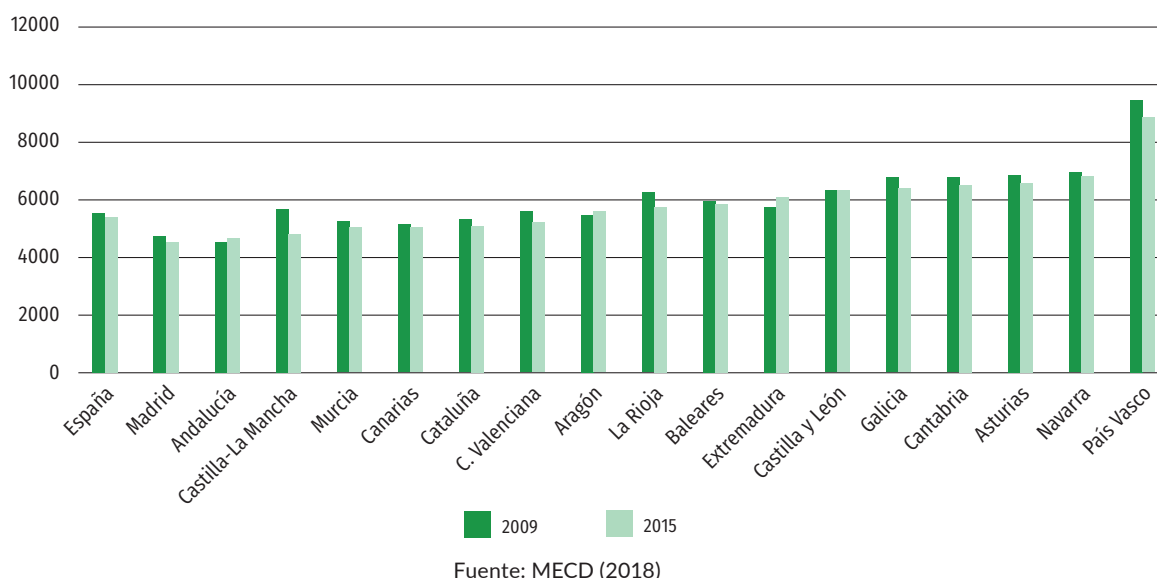


Fuente: MECD (2018)

El conjunto del gasto privado de las familias en educación en 2015 equivalió al 1,1% del PIB, según los datos del gasto en consumo final de los hogares por finalidad que proporciona la Contabilidad Nacional, lo que sitúa a España entre los países europeos con mayor financiación privada. Este gasto, por otra parte, se distribuye de forma notablemente desigual en función del origen social de las familias. Según datos de la encuesta de presupuestos familiares de 2016, los hogares con un sustentador principal sin estudios superiores destinaron una parte inferior de su presupuesto a gasto en educación (0,9%) en comparación con los sustentadores con estudios superiores (2,2%). Por lo que se refiere al gasto en educación según el nivel general de gasto de los hogares, el 80% de las familias con mayor nivel de gasto destinaron un 1,8% del total de gasto a la enseñanza, mientras que el 20% de las familias con menor gasto sólo dedicaron un 0,6% del presupuesto familiar a este capítulo.

Otra característica destacable de la financiación educativa en España es su desigualdad territorial. Los modelos o regímenes de financiación educativa son notablemente desiguales entre CCAA. La descentralización de las competencias educativas, la capacidad económica de las CCAA, los distintos esfuerzos financieros asociados a una demografía desigual y, especialmente, la presencia desigual de enseñanza privada entre territorios son factores que condicionan niveles más elevados o menos de gasto público y privado en educación. La figura 3 nos muestra esta desigualdad por lo que respecta al gasto público por alumno, así como el impacto de la crisis en la contracción en casi todos los territorios. En los extremos se sitúa el País Vasco con un nivel muy superior de gasto o Andalucía y la Comunidad de Madrid con los menores niveles de esfuerzo público en educación.

Figura 3. Gasto público por alumno en centros públicos, enseñanza no universitaria por CCAA, 2009-2015 en euros.



Finalmente, una última característica a señalar de la financiación educativa en España es la debilidad de la política de becas y ayudas al estudio como sistema de compensación de la desigualdad. En efecto, según datos de Eurostat, España destinaba en 2011 un 2,2% del gasto público educativo a ayudas financieras al alumnado en niveles no universitarios, mientras que la media de la UE-28 se situó en el 3,8%. El sistema de becas español está significativamente infradotado respecto a los países del entorno europeo y los recortes de gasto público han repercutido aún más en la partida de becas. Entre el año 2010 y el 2015, se estima una reducción agregada del 29% (575,2 millones de euros) (Martínez-Celorio 2015). Asimismo, el sistema de becas se concentra principalmente en la etapa universitaria, en detrimento de otras etapas postobligatorias. Por niveles de enseñanza, el 50,3% de los beneficiarios de beca son alumnos de educación infantil, obligatoria y enseñanza especial, mientras que un 27,8% de beneficiarios cursan enseñanza universitaria y un 21,9% enseñanza postobligatoria no universitaria. Sin embargo, el importe de las becas se concentra en un 50,1% en la enseñanza universitaria. Teniendo en cuenta el menor acceso a las etapas postobligatorias de los grupos sociales más desfavorecidos, el sistema de becas en su conjunto tiene un impacto redistributivo muy bajo que perjudica a las familias de los grupos sociales más vulnerables (Martínez-Celorio, 2015). En enseñanza superior, el sistema de becas y ayudas al estudio en España presenta tasas de cobertura relativamente bajas comparadas con las de los países del entorno europeo. Según datos de la CRUE de 2016, la tasa de cobertura del sistema de becas universitarias se situó en un 27% en el curso 2014-15, por debajo de países como Francia (35%), Irlanda (47%), el Reino Unido (68%), Holanda (76%) o Dinamarca y Finlandia (100%). En conjunto, el esfuerzo del Estado español destinado a las becas y ayudas al estudio en educación superior representa el 0,08% del PIB, lejos del 0,3% de la media europea (Valdés Fernández, 2017).

Es más, el perfil social de los estudiantes universitarios convierte el gasto en becas universitarias en un gasto regresivo. El 45% de los hogares de los tres deciles de renta más altos cuentan con estudiantes en niveles de educación universitaria. Asimismo, el mayor porcentaje de becados no se concentra en los niveles de renta más bajos, ya que el 45% de los becados se concentra en los cuatro deciles de renta más alta (Gil y De Pablos Escobar 2012).

En resumen, las mejoras innegables en la financiación educativa desde la década de 1980 se han quedado cortas si atendemos a cuestiones como la convergencia europea del gasto público, el excesivo gasto privado del

sistema educativo español, la desigualdad territorial o la regresividad del gasto. A pesar de las dificultades de atribución de causalidad entre financiación y equidad, existen suficientes indicios para considerar que las limitaciones en el volumen y distribución del gasto público en educación han repercutido sobre la equidad del sistema. De ello nos ocupamos en el siguiente apartado.

3. Gasto educativo y desigualdad

Se señala a menudo, no sin razón, que el volumen de gasto público educativo no predice el rendimiento educativo. En efecto, sea a partir de comparaciones de PISA o de otras fuentes, el volumen de gasto público en educación parece ser relevante para los resultados cuando los niveles de gasto son muy bajos, pero a partir de un determinado umbral el gasto público en educación deja de predecir las posibles mejoras en el rendimiento. La ausencia de esta relación directa, sin embargo, no significa en absoluto que el gasto educativo deba ser una prioridad de segundo orden. Por un lado, la aparente ausencia de relación entre gasto público educativo y rendimiento no se cumple cuando observamos la relación entre gasto y desigualdad en el rendimiento. En efecto, las comparaciones internacionales nos indican que a menor gasto público educativo mayor es la desigualdad de rendimiento (Bonal et al. 2015). Por otro lado, sabemos que la contracción del gasto afecta fuertemente a las condiciones de escolarización de determinados grupos sociales, y especialmente a aquellos grupos que no pueden recurrir al gasto privado y al mercado como estrategia de compensación de los recortes en el gasto público. Los efectos de los recortes durante la crisis económica iniciada en 2008 han perjudicado especialmente a los grupos sociales en peor situación económica, por la vía de recortes en el sistema de becas (Mediavilla, 2017), en la financiación pública de la educación infantil (Bonal y Verger, 2013), en las dotaciones de profesorado especializado para atender a alumnado con necesidades especiales, etc.

Las contracciones en el gasto público educativo afectan pues, inexcusablemente, a la equidad educativa. En el caso de la educación, es especialmente relevante además tener en cuenta que se trata de un gasto muy cautivo por el carácter intensivo en mano de obra. Los presupuestos educativos dedican a salarios una proporción a menudo superior al 75%, como parece lógico. El problema es que cuando los recortes afectan a dotaciones de profesorado o a sus condiciones laborales, tal y como ocurrió en los peores años de crisis, las consecuencias tienen efectos desiguales en función de los centros escolares y de las condiciones de escolarización del alumnado. Si los recortes no son selectivos (esto es, no protegen especialmente a los centros educativos y a los alumnos en peor situación socioeconómica), y difícilmente lo son cuando se trata de salarios o dotaciones docentes, los efectos son especialmente desiguales entre los colectivos. Los intentos de la política educativa para intentar preservar las condiciones de algunos centros en situación social desfavorecida, no han conseguido impedir que crezcan las desigualdades en las condiciones de escolarización (Bonal y Verger, 2013).

La reducida financiación pública de nuestro sistema educativo coexiste sin embargo con la paradoja de contar con un profesorado que hoy se sitúa en las posiciones delanteras por lo que respecta a los salarios. En efecto, un estudio reciente de la OCDE (2019a) señalaba la contradicción de que España tenga un gasto por alumno especialmente bajo y una remuneración salarial del profesorado notablemente por encima de la media de la OCDE, si bien las diferencias con otros países se estrechan con la experiencia (en España la carrera docente tiene escasos incentivos de promoción interna). Este aspecto pone el acento en la escasez de financiación que tienen en España las infraestructuras escolares y equipamientos y los servicios educativos, aspectos que sin duda pueden tener un importante carácter compensatorio de las desigualdades.

En el caso de España la relación entre financiación y equidad educativa está especialmente marcada por la existencia de la doble red pública-concertada. Mientras que las administraciones públicas garantizan formalmente la gratuidad de la escolarización financiada con fondos públicos, la realidad nos muestra que el principio de gratuidad no se cumple, especialmente en el sector concertado. Ello es así en buena medida a causa de la infrafinanciación pública de la red concertada. Las comparaciones de gasto por alumno entre ambas redes reflejan diferencias sustanciales. Mientras parte de esta diferencia tiene una explicación lógica (las administraciones proveen educación en espacios y condiciones en las que el mercado no puede ni quiere acceder), las diferencias son notables en lo que se refiere a dotaciones de profesorado y en cobertura de gasto corriente. La infrafinanciación de la enseñanza concertada, sin embargo, no explica en todo caso el coste de la escolarización que algunos centros concertados reclaman a las familias (a menudo como aportaciones voluntarias a fundaciones). Las diferencias en las cuotas que *de facto* pagan las familias en los centros concertados no pueden justificarse en un tipo de servicio notablemente homogéneo como es el educativo (mismo horario, mismas ratios, mismas dotaciones docentes). La ausencia de control real sobre el principio de gratuidad y el hecho de que las administraciones a menudo 'miren hacia otro lado' ante este problema y puedan proveer así educación a un coste inferior al 'real' ha tenido consecuencias dramáticas desde el punto de vista de las desigualdades educativas. La polarización social se ha instalado históricamente entre las dos redes, visible en una composición social media notablemente desigual entre los dos sectores de titularidad (Bonal y Scandurra, 2019; Rogero y Candelas, 2014). Esta diferenciación es decisiva desde el punto de vista de la equidad, puesto que sabemos que el efecto composición (la influencia del origen social familiar) explica mucho más que el efecto escuela (resultado de la intervención pedagógica) las diferencias en el rendimiento escolar (Dupriez et al. 2008).

La ausencia de igualdad en las condiciones económicas de escolarización genera así un efecto negativo sobre las oportunidades educativas. La infrafinanciación pública de los centros concertados y los precios abusivos de algunos establecimientos han persistido durante demasiado tiempo, y acabar con ello debería ser una prioridad de la política educativa. Pero además, en los últimos años y especialmente a raíz de la crisis económica, la práctica del copago educativo se ha trasladado cada vez más a los centros públicos. Los recortes en algunos servicios educativos o en dotaciones de profesorado han sido cada vez más compensados por las familias allí donde éstas disponían de capacidad adquisitiva. De este modo, las AMPAs se han convertido en muchos casos en verdaderas empresas de gestión de actividades para-escolares: servicios de comedor, material escolar, horas complementarias de personal especializado, campamentos o actividades extraescolares son aspectos a menudo gestionados por las AMPA y por los que se cobran cuotas. En algunos casos, el volumen de actividades de algunas escuelas se traduce en unas aportaciones en forma de 'cuotas de AMPA' que alcanza precios parecidos a los de algunos centros concertados. En un estudio reciente comprobamos por ejemplo que en la ciudad de Barcelona las diferencias de 'cuotas' pueden alcanzar niveles de hasta tres veces más entre algunos centros en función de la zona en la que se ubican (Bonal y Zancajo, 2019). Estas cuotas pueden convertirse por tanto en barreras económicas de acceso para un perfil social de alumnos socioeconómicamente desaventajados y consolidar no ya una doble sino una triple red de centros que distingue entre centros concertados, centros públicos especialmente activos e innovadores con costes elevados y centros públicos casi gratuitos para el alumnado más desaventajado socialmente, entre los que suele concentrarse también el mayor número de alumnos inmigrantes.

La ausencia de un gasto público suficiente y la presencia regular de diversas formas de copago educativo es uno de los factores que explica asimismo la segregación escolar del sistema educativo español. No es este el único factor (ni posiblemente el factor principal) que explica la existencia de segregación escolar del alumnado por origen socioeconómico o cultural. Sin embargo, tal y como nos revela la investigación internacional, niveles elevados de mecanismos de mercado educativo (sea por elevada presencia de proveedores educa-

tivos, posibilidades de elección escolar o competencia entre centros) conllevan mayores niveles de desigualdad educativa (Waslander et al. 2010; OCDE 2019b; Valenzuela et al. 2014). En el caso español, por ejemplo, es relevante observar que Comunidades Autónomas con bajo gasto público en educación y elevado gasto privado, como Cataluña o la Comunidad de Madrid, se sitúen entre los territorios con mayor segregación escolar del alumnado de nivel socioeconómico bajo (Murillo y Martínez Garrido, 2018).

4. Alternativas y prioridades

Es obvio que no todas las desigualdades educativas se explican por cuestiones de financiación, pero no es menos obvio que las mejoras en la financiación pueden constituir una condición necesaria –aunque no suficiente– para reducir las desigualdades educativas. A partir del escenario descrito el objetivo de este último apartado es identificar las prioridades de financiación educativa que pueden tener un mayor carácter compensatorio de las desigualdades. Destacamos cinco aspectos fundamentales que, por supuesto, no agotan la agenda política de la financiación educativa.

Educación infantil. La primera prioridad no es nueva en absoluto. Hace ya muchos años que diversos expertos han aportado evidencias acerca de los múltiples beneficios privados y sociales, monetarios y no monetarios que tiene la inversión en educación infantil. Desde el punto de vista de las desigualdades baste añadir que la inversión en educación infantil es sin duda la política pre-distributiva por excelencia, y el nivel educativo que presenta mayor carácter compensador de las desigualdades sociales. En efecto, el costo-eficacia de la inversión en educación infantil en relación con la reducción de las desigualdades es mucho mejor que cualquier intervención posterior de la trayectoria educativa. A pesar de los indudables avances en la provisión de educación infantil en España y de la práctica universalización del acceso a la educación a partir de los 3 años, queda por resolver la mejora de la cobertura de plazas públicas de primer ciclo (0-3 años) y corregir el carácter fuertemente regresivo de la financiación pública del servicio facilitando un mayor acceso de los grupos sociales desfavorecidos al servicio e introduciendo sistemas de tarificación social. Un informe reciente de *Save the Children* (2019) recoge éstas y otras propuestas interesantes para compensar desigualdades en este nivel educativo.

Eliminar las causas económicas de la segregación escolar. En segundo lugar, como hemos apuntado, es imprescindible que el sistema educativo español avance hacia la gratuidad real. La investigación internacional ha aportado evidencia acerca de los efectos negativos del copago sobre las desigualdades en las condiciones de escolarización y en los resultados escolares. Eliminar las barreras económicas en el acceso a la escolarización puede ayudar a equilibrar la composición social de los centros escolares y con ello las oportunidades educativos de los más desfavorecidos. La política educativa tiene varias opciones para asegurar este objetivo. Por un lado, puede avanzar en la dirección de sustituir progresivamente parte de la oferta de escuela concertada, especialmente en los casos de contracción de la demanda (en Barcelona, por ejemplo, se han empezado a llevar a cabo medidas en esta dirección). En segundo lugar, las administraciones públicas pueden y deben compensar la infrafinanciación de los centros concertados que efectivamente son de interés público y están comprometidos con la satisfacción de las necesidades de escolarización de toda la población. Finalmente, tanto las regulaciones como las acciones de la inspección educativa deben ser más garantistas de la gratuidad real y no permitir el copago, tanto en escuelas concertadas como en escuelas públicas. Sólo si se avanza por este camino se puede reducir el impacto de las barreras económicas sobre una segregación escolar con consecuencias nefastas desde el punto de vista de la equidad.

Becas. La crisis económica supuso recortes sin precedentes en la cobertura e intensidad de las becas y ayudas al estudio. El endurecimiento de las condiciones de acceso basado en una aparente meritocracia y la propagación de discursos altamente sesgados sobre falsos positivos y abuso de los recursos por parte de los beneficiarios contribuyeron a reducir enormemente las dotaciones, especialmente en educación superior. Nuestro sistema de becas es de por sí muy débil en comparación con los esfuerzos que dedican nuestros socios europeos. Es especialmente frágil por lo que respecta a los niveles educativos no universitarios e insuficiente en educación superior. A pesar de ello, investigaciones recientes nos muestran que las ayudas tienen un impacto positivo sobre el acceso y la continuidad de los estudios, especialmente para el alumnado en situación social más desfavorecida (Mediavilla, 2017). La política educativa debe pues mejorar sustancialmente el sistema de becas, tanto en enseñanza no universitaria como en educación superior, aumentando las dotaciones y concentrando especialmente recursos en base a criterios socioeconómicos con menor dependencia respecto a los resultados educativos.

La atención a los centros más desfavorecidos. Si bien una política educativa eficaz debería eliminar la segregación escolar y por lo tanto acabar con los 'centros socialmente desaventajados', la realidad nos indica la necesidad de establecer mecanismos de focalización de recursos educativos en determinados centros escolares que por sus necesidades requieren de mayor financiación. En la mayoría de CCAA existen mecanismos de acción positiva que otorgan mayores recursos a los centros de mayor complejidad social. Sin embargo, es este un terreno fuertemente opaco de la política educativa, con criterios de dotación poco claros y sujeto a menudo a resultados de presiones y negociaciones. Los centros más desfavorecidos deben poder trabajar con ratios profesorado/alumnado inferiores, deben contar por lo tanto con mayor dotación de un profesorado especializado para trabajar en estos entornos y deben poder contar con un acompañamiento mayor por parte de la administración educativa. La adopción de financiación por fórmula a partir del cálculo de necesidades educativas es una opción presente en algunos sistemas educativos que sin duda contribuiría a la equidad educativa en España (Bonal y Pagès, 2019).

Las desigualdades de aprendizaje fuera de la escuela. Finalmente, un último elemento a señalar es el papel que puede y debe jugar la financiación pública para compensar las crecientes desigualdades de aprendizaje que tienen lugar más allá del tiempo lectivo. Las oportunidades de aprendizaje del alumnado son fuertemente desiguales en función el origen social. El acceso a actividades extraescolares de calidad, las oportunidades de actividades educativas complementarias organizadas por el propio centro, las distintas pautas de consumo cultural familiar o el acceso a cursos de formación complementarios son espacios de aprendizaje con una participación fuertemente desigual. El derecho a la educación en pleno siglo XXI va mucho más allá del derecho a la escolarización y compensar estas diferencias debe ser también una responsabilidad de los poderes públicos.

REFERENCIAS

- Bonal X y Zancajo A (2019) *Equivalència territorial en la planificació educativa a Barcelona. Diagnòstic i propostes.* Consorci d'Educació de Barcelona.
https://www.edubcn.cat/rcs_gene/extra/01_documents_de_referencia/Equivalencia_BCN_final_v2_20190320.pdf
- Bonal, X. y Scandurra, R. (2019) *Equidad y educación en España. Diagnóstico y prioridades.* Oxfam Intermón.
<https://www.kaidara.org/ca/recursos/equidad-y-educacion-en-espana-diagnostico-y-prioridades/>

- Bonal, X. y Pagès, M. (2019) Les polítiques educatives d'atenció als centres socialment desfavorits: anàlisi i propostes, en Riera, J. (dir.) *Reptes de l'educació a Catalunya. Anuari 2018*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, pp. 395-445.
- Bonal, X. (dir); Castejón, A.; Zancajo, A.; Castel, J. L. (2015) *Equitat i resultats educatius a Catalunya. Una mirada a partir de PISA 2012*. Informes Breus núm. 60. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Bonal, X. y Verger, A. (2013) *L'agenda de la política educativa a Catalunya. Una anàlisi de les opcions de govern (2011-2013)*. Informes Breus núm. 45. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Calero, Jorge, y María Gil. (2013). "La incidencia distributiva del gasto público en sanidad y educación". XX Encuentro Economía Pública: Estado del bienestar : sostenibilidad y reformas.
- Calero, J. y Bonal, X. (1999) *Política educativa y gasto público en educación. Aspectos teóricos y una aplicación al caso español*. Barcelona: Pomares-Corredor.
- Gil, M. y De Pablos Escobar, L. (2012). "La incidencia de los gastos educativos en España. Un análisis aplicado." *Presupuesto y gasto público*, 68, 211-37.
- Dupriez, Vincent; Dumay, Xavier; Vause, Anne (2008) How Do School Systems Manage Pupils' Heterogeneity? *Comparative Education Review*, 52 (2), 245-273.
- Eurydice (2013). *Funding of Education in Europe 2000-2012: The Impact of the Economic Crisis*. Eurydice Report. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Martínez-Celorrío, X. (2015) *Les beques a examen*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.2022.1523>.
- MECD (2018) *Sistema estatal de indicadores*. Madrid: MECD. https://www.mecd.gob.es/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/indicadores-publicaciones-sintesis/sistema-estatal-indicadores/SEIE_2018.pdf
- Mediavilla, M. (2017) Are Scholarships and Grants Effective When It Comes to the Continuity and Improvement of Educational Results at Primary and Secondary School Level?. *What works in education*, 6. Fundació Jaume Bofill-Ivàlua. https://www.fbofill.cat/sites/default/files/Que_funciona_06_grants_260917.pdf
- Murillo, J y Martínez Garrido, C. (2018) Magnitud de la segregación escolar por nivel socioeconómico en España y sus Comunidades Autónomas y comparación con los países de la Unión Europea, *Revista de Sociología de la Educación (RASE)*, 11 (1), 37-58.
- OCDE (2019a) *Education at a glance*. Paris: OECD.
- OCDE (2019b) *Balancing school choice and equity. An International Perspective based on PISA*. Paris: OECD.
- Pérez, F. y Uriel, E. (2016) *Cuentas de la Educación en España, 2000-2013: Recursos, gastos y resultados*. Fundación BBVA.
- Rogero, J. y Candelas, M. A. (2014) Gasto público y de las familias en educación en España: diferencias entre centros públicos y concertados. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 147: 121-132.
- Save the Children (2019) *Donde todo empieza. Educación infantil de 0 a 3 años para igualar oportunidades*. Madrid: Save the Children.
- Valdés Fernández, M. (2017) Hacia un nuevo modelo de ayudas al estudio y financiación universitaria, *Revista RUEDA*, 2, 95-120.
- Valenzuela, J. P; Bellei, C. y De los Ríos, D. (2014) Socioeconomic school segregation in a market-oriented educational system. The case of Chile, *Journal of Education Policy*, 29 (2), 217-241.
- Waslander, S., Pater, C., & Van der Weide, M. (2010). *Markets in Education: An Analytical Review of Empirical Research on Market Mechanisms in Education*. (OECD Education Working Paper Series, 52). Paris: OECD Publishing

CAPÍTULO 6

La tensa y compleja relación entre los Ministerios de Educación y de Hacienda en la financiación de la educación pública¹

Juan Manuel Moreno Olmedilla (Banco Mundial)

1. Introducción: relatos y mantras sobre la educación y el gasto educativo

El discurso y el debate político de nuestros tiempos – aunque tal vez haya sido así siempre – no se construye sobre evidencia empírica contrastada sino sobre lo que hoy se llaman *relatos* o *narrativas*. Un relato es una *historia*, un cuento, que contiene una moraleja, es decir, que mezcla y concierta un conjunto de visiones y valores con implicaciones claras sobre lo que hay que pensar y sobre cómo hay que actuar (Shiller, 2019). Un relato podría apoyarse también en datos y evidencia, pero siempre bien escogidos en función de que resulten útiles para tejer la trama y, sobre todo, para apuntalar la moraleja.

En materia de financiación de la educación, hay un relato dominante cuya moraleja dice que es imperativo, urgente e indispensable gastar más. Esto sería así porque cualquier problema social, cultural o económico se presenta como problema educativo y para ello se repiten incesantemente dos *mantras*: “Esto es esencialmente un problema de educación” y “Esto debería enseñarse – obligatoriamente – en las escuelas”. Puede discutirse pues si el aumento de gasto ha de ser mayor o menor, o incluso, aunque es menos frecuente en el debate político, sobre si el aumento del gasto debería centrarse en esto o en aquello; pero todo el mundo está en principio y por principio de acuerdo en que hay que gastar más en educación. ¿Todos? No exactamente. Todos, menos los Ministerios de Hacienda, donde habitan esos políticos y funcionarios a quienes los contribuyentes pagan un sueldo por decir que “de entrada, no” a toda demanda de incremento presupuestario. Las relaciones entre las administraciones de Hacienda y de Educación son por consiguiente muy espinosas, tanto en tiempos de expansión como especialmente de recesión económica, y lo son en todas partes del mundo, tanto en el Norte rico como en el Sur emergente. A pesar de que el relato del incremento del gasto público en educación es uno de los más dominantes globalmente, a la gran mayoría de *creyentes* se nos enfrenta un pequeño grupo de agnósticos irreductibles, pero que resultan ser justamente quienes tienen el control del presupuesto público.

1 Este artículo es una versión corregida y aumentada de uno previo, publicado en Cuadernos de Pedagogía, en el número 505, enero 2020, con el título “Pedir y (no) se os dará: la difícil relación entre Educación y Hacienda en la financiación de la educación pública”, pp. 78-83.

2. ¿Son compatibles más gasto en educación y más eficiencia en el gasto educativo?

El relato dominante de que hay que gastar más en educación ha llevado a muchos educadores a asumir, implícita o explícitamente, que la eficiencia en el gasto educativo no es una cuestión relevante y que la educación es tan importante que hasta despilfarrar recursos en ella sería un problema menor y en cierto modo hasta disculpable. Esta posición se ha convertido incluso en bandera de la izquierda en muchos países, para quien el énfasis en una mayor eficiencia del gasto educativo sería una mera – y mala – excusa de la derecha para justificar recortes y transferir recursos públicos a la educación privada. Sin embargo, la evidencia dice con rotundidad que la ineficiencia es el enemigo número uno de la equidad y de la igualdad de oportunidades (el enemigo número dos, por cierto, es la corrupción, que es prima hermana de la ineficiencia). La relación más clara entre eficiencia y equidad en educación está precisamente en que la ineficiencia en el uso de los recursos públicos perjudica especialmente a los más desfavorecidos y vulnerables. En otras palabras, que la ineficiencia implica siempre menos equidad. Las clases medias y altas tienen alternativas a su disposición para evitar o al menos compensar la falta de eficiencia – y de calidad – del sistema escolar, tanto si es el público como si es el privado. Pero para los más pobres no hay opción, y si el sistema público no es eficiente, ellos son los primeros damnificados.

La relación entre eficiencia y equidad en educación es especialmente importante porque llama la atención sobre la equidad de resultados, o si se prefiere, sobre la equidad de la calidad. Si el sistema escolar es eficiente, las tasas de graduación serán muy altas – y las de abandono muy bajas – y todos los estudiantes de todas las escuelas estarán consiguiendo un mínimo de resultados en términos de rendimiento y dominio de competencias. No hace falta insistir en que ésta es la equidad que verdaderamente importa y, en este sentido, la eficiencia en el gasto se definiría como que “cada euro cuente” de cara a la calidad y la equidad de la educación.

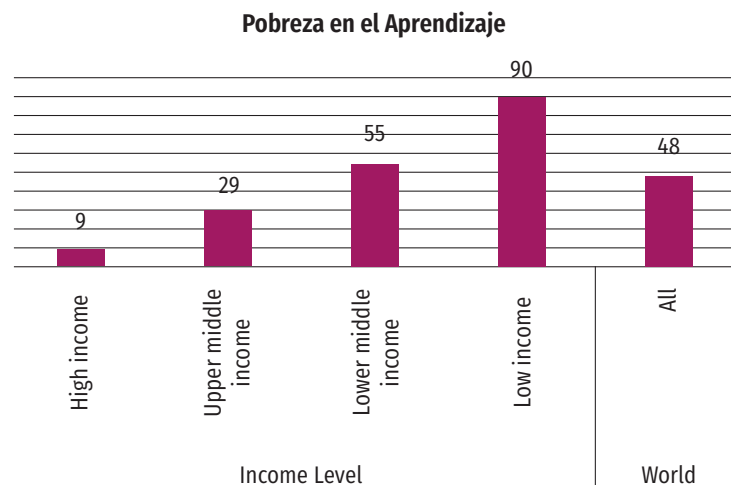
En las últimas dos o tres décadas, el esfuerzo de gasto público en educación ha sido colosal, incluso a pesar de los recortes masivos que la gran mayoría de países, principalmente en el mundo en desarrollo, llevó a cabo durante la Gran Recesión entre 2008 y 2015. Son muchos los países cuyo gasto supera hoy el 7 por ciento del PIB y/o que han establecido suelos presupuestarios para educación en la propia Constitución. El empuje global para la universalización de la educación primaria a comienzos de este siglo y el aumento sostenido de la matrícula en secundaria y superior han permitido extender sustancialmente el periodo de educación obligatoria y, en muchos casos, doblar y hasta triplicar la media de años de escolarización a que tienen acceso los estudiantes.

Sin embargo, más años de escolarización y más gasto en educación no se están traduciendo en más aprendizaje ni en más inclusión y oportunidades, sobre todo para los estudiantes más desfavorecidos. En 2019, el 48 por ciento de los estudiantes de 10 años en el mundo no es capaz de hacer una lectura comprensiva de un texto breve. En los países de bajo ingreso, los más pobres, la cifra se eleva hasta el 90 por ciento; baja al 55 por ciento en los de ingreso medio-bajo, al 29 por ciento en los de medio-alto, y al 9 por ciento en el pequeño club de los países ricos (Acevedo y otros, 2019) (Ver Gráfico 1). Este porcentaje de estudiantes que, a los diez años, no puede leer y entender un texto breve, se ha bautizado recientemente como “pobreza en el aprendizaje”². La educativa siempre ha sido la dimensión menos visible de la pobreza, por lo que este indicador pretende

2 Puede argumentarse, y desde luego con razón, que la educación no puede medirse ni mucho menos juzgarse exclusivamente por el aprendizaje de la lectura comprensiva. No obstante, la elección de este indicador se justifica, primero, porque la lectura es la llave que abre las puertas a muy buena parte de los aprendizajes ulteriores y, segundo, porque un indicador tan contundente como convincente, fácil de entender, relativamente fácil de medir, y con ello se hace posible elevar la conciencia pública y el sentido de urgencia política en un tema, la pobreza en el aprendizaje, que es difícil sacar de la invisibilidad.

transmitir un mensaje de urgencia – que aspira a ser un nuevo relato – paralelo al de la pobreza de ingreso: mientras que esta última, la pobreza extrema, se ha reducido dramáticamente en la última década (al 11 por ciento, y el objetivo es erradicarla para 2030), la pobreza en el aprendizaje solo bajaría cinco puntos de aquí a 2030, del 48 al 43 por ciento, si simplemente se mantienen la inversión y el ritmo de progreso actuales en este frente. Se trata por tanto de una auténtica emergencia global. Una *verdad inconveniente* más de la que sin duda costará mucho tiempo y esfuerzo sensibilizar a gobiernos y opinión pública por igual.

Gráfico 1: Porcentaje de estudiantes “pobres en aprendizaje” al final de la educación primaria, por grupos de países



Fuente: Azevedo y otros, 2019, sobre los datos de la Global Learning Assessment Database (<https://github.com/worldbank/GLAD>); datos de matrícula del Instituto de Estadística de la UNESCO y datos demográficos de Naciones Unidas.

Hay evidencia abrumadora de que se han invertido ingentes cantidades de dinero en educación que no han marcado diferencia alguna en cuanto al aprendizaje. Puede objetarse, aunque no demostrarse, que las cosas estarían todavía peor si no se hubieran hecho esas inversiones. En todo caso, ¿es que no gastamos lo suficiente, no gastamos bien, o no gastamos en los temas que marcan la diferencia? Son las tres cosas, sin duda. Pero ésta es esencialmente la crítica de Hacienda a Educación, y la justificación de su inamovible agnosticismo sobre el gasto educativo. Para empezar, en muchos de los países en desarrollo, una media de nueve de cada diez euros del presupuesto educativo público se dedica a pagar salarios. En consecuencia, demandar más gasto en porcentaje del PIB, sin mayores matices, equivale simplemente a reclamar mayor gasto de personal. Nadie debería extrañarse de que nuestros irreductibles digan que *no es no*. El problema de fondo, más allá de coyunturas y *juegos* políticos, es que los Ministerios de Hacienda, con datos en la mano, empiezan a tener dudas sobre el retorno público de una mayor inversión en educación. Y por su lado, en la mayor parte del mundo en desarrollo, los Ministerios de Educación no tienen capacidad técnica para sostener su posición en ese debate gubernamental interno ni margen de maniobra presupuestario para demostrar con hechos que el retorno público al gasto educativo podría seguir creciendo si la eficiencia en el gasto creciera también en paralelo.

3. Hacienda versus Educación: Dos lenguajes distintos y la credibilidad como problema de fondo

En este difícil diálogo entre Educación y Hacienda, la asignatura pendiente es pues incrementar la capacidad y credibilidad de las administraciones educativas – y del sector en general – para así hacer valer mejor su peso político. No es suficiente con recurrir a la retórica de la calidad y de la igualdad para demandar más gasto público si tal incremento no está consiguiendo reducir las tasas de repetición y de abandono, o la pobreza en el aprendizaje tal y como hoy la medimos. En primer lugar, por tanto, el diálogo entre ambas administraciones debería centrarse cada vez más sobre metas concretas y planes a no muy largo plazo, negociando financiación finalista para programas específicos, y asegurándose de tener la capacidad técnica para ejecutar esos presupuestos y para evaluar sus resultados.

Además, urge abrirse a las innovaciones en financiación, empezando por la que, en lugar o además de invertir en insumos, invierte sobre todo en resultados. La financiación basada en resultados se ha convertido desde hace ya algunos años en la norma en la comunidad internacional de donantes al sector educativo (agencias bilaterales de desarrollo y organismos multilaterales) sobre todo en países de ingreso medio y es también cada vez más frecuente en el sector de la educación superior en los países ricos. Las opciones en este sentido son muy numerosas, porque los fondos pueden aparecer ligados a objetivos muy concretos (reducir la tasa de repetición o de abandono escolar serían buenos ejemplos), a cambios en las instituciones que prestan el servicio educativo (por ejemplo establecer departamentos de orientación escolar y profesional en los centros de secundaria), o a objetivos de política de más amplio espectro (como por ejemplo universalizar la educación infantil, alcanzar una determinada tasa de graduación en secundaria o reducir la pobreza en el aprendizaje). Financiar resultados, por ejemplo, a través de contratos-programa o de otros instrumentos, constituye un lenguaje que las administraciones de Hacienda en todo el mundo entienden bien y comparten con muchos actores de la sociedad civil. Es un lenguaje que crea transparencia e incentiva la responsabilidad tanto de políticos como de profesionales, y que permite aprender de los errores y progresar. Al mismo tiempo, una vez que Hacienda y Educación hablaran ese mismo lenguaje, sería posible un debate informado y basado en evidencia sobre las consecuencias de recortar gasto en educación cuando afecta a programas y líneas presupuestarias que están teniendo impacto positivo en términos de calidad y equidad. En más de un país, esto podría evitar que los errores en materia de financiación educativa cometidos en el periodo de la Gran Recesión de 2008-2015 se volvieran a cometer en el futuro.

Para el mundo en desarrollo en concreto, además de la financiación basada en resultados, son necesarias y urgentes otras muchas innovaciones financieras para ampliar el espacio fiscal que pueda destinarse a educación (Varios Autores, 2010). El cuarto Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) no es sino una quimera a menos que el mundo gaste más y gaste mejor en educación en las próximas décadas. La evidencia disponible (Al-Samarrai y otros, 2019) muestra que los países con ingreso medio-bajo y bajo son históricamente los que más rápido pueden beneficiarse de incrementos significativos en el gasto educativo, al menos en lo que se refiere a aumentar el acceso a la educación y conseguir algunos objetivos educativos básicos. Sin embargo, la brecha de aprendizaje continúa aumentando, en buena medida porque el aumento presupuestario tarda mucho en traducirse en gasto por estudiante y por tanto en políticas de calidad y equidad. Al igual que en los países de mayor ingreso, se hacen necesarias reformas de gran calado en el sistema educativo, empezando por la gobernanza y la financiación y centrándose después en la *caja negra* de las escuelas y las aulas. Parece claro, además, que el gasto público, incluso contando con el de los donantes internacionales, no va a ser suficiente para conseguir los objetivos que se han consensuado globalmente. De la misma manera que no será posible afrontar con garantías la crisis del clima sin el concurso y los recursos del sector privado, no será tampoco po-

sible acabar con la pobreza en el aprendizaje sin que tanto el sector privado como el tercer sector se impliquen a fondo.

4. Gasto público y gasto privado: gastar para igualarse y gastar para distinguirse

Mientras pensamos en fórmulas innovadoras que consigan convencer a Hacienda para incrementar el gasto público en educación, lo que no deja de subir es el gasto privado, es decir, el de las familias. Y esto no es solamente porque en según qué países crezca la proporción de estudiantes en el sector educativo privado, sino, porque desde que existen datos medianamente confiables, crece de modo asombroso el gasto privado en clases particulares y en agencias y academias privadas para preparar exámenes. Se estima que en 2017 el *mercado* de clases particulares y preparación de exámenes había alcanzado los 100 mil millones de dólares (GSV, 2018). Este gasto privado de las familias no busca mejorar el sistema en general, sino que persigue maximizar los resultados de cada estudiante en particular para abrirle oportunidades ulteriores de educación y empleo cuyo acceso es muy competitivo o al menos se percibe como tal. El gasto público, se supone, busca igualar, y el gasto privado busca diferenciar. Son las dos caras de la educación, los dos juegos que se juegan simultáneamente, en cada aula, en cada centro educativo, en cada país. Unos estudiantes luchan sobre todo por igualarse – en derechos y en oportunidades – mientras que otros buscan más bien diferenciarse – en resultados y en identidades –. Si el gasto privado sigue creciendo y el público se estanca o se dedica solamente a pagar salarios, la inequidad sube. Y eso es justo lo que está ocurriendo en muchas partes del mundo, incluyendo España.

Podemos pedir a los Estados que gasten más en educación, por supuesto. ¿Pero podemos pedirles a las familias que gasten menos en clases particulares? Difícilmente, sin duda. Habría que empezar por preguntarse qué incentivos son los que crean los sistemas educativos para que las familias de todo el mundo, empezando por países como India, China, Corea del Sur o Egipto, gasten cada vez más en clases particulares para sus hijos (hasta el punto de gastar más que el Estado en la educación pública, como algunas estimaciones sugieren en el caso de Corea o del propio Egipto). Una explicación rápida del fenómeno pasaría por reconocer que la mayor parte de los sistemas educativos siguen funcionando en la práctica con el mismo *software* con el que fueron diseñados en el siglo XIX, es decir, como un sistema de exámenes orientado a identificar, seleccionar y formar a una élite que ocupe los puestos clave en el gobierno y en el sector público (y más recientemente también en el sector privado). Así, para todas esas familias, la medida del éxito escolar de sus hijos no sería pues la adquisición de competencias del siglo XXI, como pomposamente repetimos hoy día, sino simplemente la puntuación obtenida en esos exámenes. Esas dos medidas de éxito escolar no solo tienen poco que ver entre sí, sino que representan dos visiones opuestas sobre los objetivos de la escolarización y sobre la calidad educativa.

En este comienzo del siglo XXI, hay dos agendas políticas aparentemente complementarias pero que chocan y compiten entre sí, y que tienen importantes implicaciones sobre la educación y su financiación: Identidad e Igualdad. Esencialmente, nos enfrentamos a una alta tolerancia pública a la desigualdad educativa en buena medida como resultado de la alta intolerancia social y política al no reconocimiento de las diferencias. Dicho de otro modo, el culto a la diferencia hace políticamente aceptable la desigualdad. Podría decirse que el gasto público en educación sería el aliado teórico de la agenda de la igualdad mientras que el privado lo sería de la agenda de la identidad (el ejemplo clásico es el de la educación como inversión para la *distinción*, y por tanto como construcción de una identidad de clase (Bourdieu, 1984)). La cuestión es, ¿qué ocurre cuando el gasto público abandona la agenda de la igualdad y abraza la de la identidad diferencial? Y una más: ¿es realista esperar que pueda movilizarse gasto privado para defender y desarrollar la agenda de la igualdad? La respuesta a la primera pregunta es bien conocida: lo que ocurre es que el gasto público se va olvidando del retorno público de

la inversión educativa y apuesta por el retorno privado, del que se benefician comparativamente mucho más las clases medias y altas. Con ello, la desigualdad educativa aumenta, la educación pública pierde legitimidad, y desde luego se hace cada vez más difícil convencer a Hacienda de que hay que aumentar el gasto educativo.

La segunda pregunta es de gran interés porque la única vía posible de incrementar el gasto en educación de manera revolucionaria es precisamente movilizar gasto privado para contribuir a la financiación de la educación pública. En el marco de una competición global por el talento y de una economía basada en el conocimiento, los abrumadores niveles de pobreza en el aprendizaje van también en contra de los intereses del sector privado. Es comprensible y por tanto realista que pueda mobilizarse gasto privado para perseguir la agenda de la igualdad. En principio, existen muchas ONG (tercer sector) que atraen dinero privado con ese objetivo, y cada vez son más las empresas, grandes y pequeñas, que contribuyen a la educación pública como parte de su responsabilidad social corporativa. El problema por el momento es que se trata de fuentes de financiación en general bastante volátiles y que por tanto no garantizan fondos predecibles a medio y largo plazo. Además, ni que decir tiene, en algunos casos llegan con agendas ocultas y generan por tanto una enorme desconfianza tanto a gobiernos como a profesionales de la educación. Estimular y atraer a los mejores, regular con detalle las reglas del juego de su contribución, y evaluar con rigor todas sus iniciativas es el resumen de este gran reto para el futuro del sector educativo público. Porque, aunque se pretenda, no va a ser posible poner puertas a una tendencia que va claramente en aumento, sobre todo en lo que respecta a las grandes empresas tecnológicas, que están incluso erigiéndose como fuentes de prescripción curricular a escala global, y sin duda influyendo cada vez más en políticos de la educación, administradores y docentes en todo el mundo. En todo caso, a pesar de los riesgos, la creciente brecha educativa entre los países ricos y el resto del mundo, y la brecha que dentro de cada país existe entre los ricos y pobres en aprendizaje, no podrá detenerse, y mucho menos cerrarse, a menos que toda la sociedad, con el sector privado incluido, se implique en la educación pública.

5. Conclusión

Nuestro relato global sobre la Educación parece seguir funcionando bien con muchas audiencias, pero no funciona ni con Hacienda ni con los crudos datos sobre aprendizaje, equidad e inclusión que hay sobre la mesa. Que hace falta más financiación para la educación es indudable. Pero ese incremento difícilmente se podrá justificar, al menos en lo que se refiere al dinero público, si el sector educativo no es capaz de mostrar a la sociedad – y a Hacienda – que consigue resultados y que asume responsabilidad profesional por conseguirlos. Gastar mejor, distribuir mejor el gasto con criterios de equidad, gastar con más eficiencia y con más transparencia, no son en absoluto incompatibles con gastar más. Pero ahora son ya condiciones ineludibles para poder hacerlo.

Tal vez una de las claves resida en repensar la financiación educativa dando prioridad a la defensa de los intereses de los estudiantes, es decir, poniéndolos por encima de los de cualquier otro colectivo, incluidos los intereses más legítimos del propio profesorado. Esto es obviamente mucho más fácil de decir que de hacer, teniendo en cuenta que, por un lado, los estudiantes tienen comparativamente muy poca capacidad de presión (para empezar, la mayor parte de ellos no vota) y, por otro, sus padres y madres, o no tienen la suficiente información para poder defender sus intereses educativos o, cuando disponen de esa información, tienden a estar más preocupados por la función diferenciadora de la educación que por la igualadora.

Cambiar el relato de la financiación educativa y construir un mejor diálogo con quienes toman decisiones sobre la asignación del gasto público y el privado son los primeros pasos en una vía de progreso para

el sector educativo público. La retórica de que basta con gastar más está agotada más allá de campañas electorales, y prueba de ello es que todavía no se ha conseguido crear un sentimiento de urgencia global sobre la Educación y mucho menos un consenso político y profesional suficiente para permitir erradicar la pobreza en el aprendizaje con la rapidez que nuestros estudiantes necesitan.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Al-Samarrai, S., Cerdan-Infantes, P. y Lehen, J. (2019) *Mobilizing Resources for Education and Improving Spending Effectiveness: Establishing Realistic Benchmarks Based on Past Trends*. Policy Research Working Paper series. Washington DC: World Bank.
- Azevedo, J.P. et al. (2019): *Will Every Child Be Able to Read by 2030? Why Eliminating Learning Poverty Will Be Harder Than You Think, and What to Do About It*. Policy Research Working Paper series. Washington, DC: World Bank.
- Bourdieu, P. (1984): *Distinction. A social critique of the judgment of taste*. Cambridge, Harvard University Press.
- GSV (2018): *Education factbook 2018*. GSV online publication.
- Moreno Olmedilla, J.M. (2019). Pedir y (no) se os dará: la difícil relación entre Educación y Hacienda en la financiación de la educación pública. *Cuadernos de pedagogía*, N° 505, 2020, págs. 78-83.
- Shiller, R. (2019): *Narrative Economics: How stories go viral and drive major economic events*. Princeton University Press, NJ.
- Varios Autores (2010): *2+3=8 Innovating in Financing Education*. The Report of the Writing Committee to the Task Force on Innovative Financing for Education.

Abstract

Construir un mejor diálogo con quienes toman decisiones sobre la asignación del gasto público y el privado es el primer paso en una vía de progreso para la financiación del sector educativo público. La retórica de que basta con gastar más está agotada, y prueba de ello es que no ha conseguido crear un sentimiento de urgencia global sobre la Educación ni un consenso suficiente para abordar la pobreza en el aprendizaje que afecta a la mitad de los estudiantes en el mundo.

Engaging in a better and more informed dialogue with decision makers in charge of allocating public and private expenditure is the first step of a way forward for the financing of public education. The rhetoric that all it takes is to increase public expenditure is worn out, and the best proof is that it has failed in creating a global sense of urgency and a wide consensus about Education that can tackle learning poverty across the world.

Key words: Education financing, learning poverty, results-based financing, financing innovations, private expenditure in education



Existe consenso amplio entre docentes, directores y expertos que la educación en España está infra-financiada y que debería ser una de las prioridades de inversión pública a nivel país. No existe, sin embargo, tanto consenso en las cuestiones a financiar en caso de disponer de mayor presupuesto público para educación. El sector educativo implora más financiación, pero no se ha logrado consolidar una senda de inversión homologable a la de los países de la UE. Quizás por la falta de claridad en las prioridades de qué se debe invertir primero, quizás por la falta de un dominio técnico y rigor en torno a la cuestión, o simplemente, quizás por la falta de consenso en torno a la materia, dicha aspiración sigue sin lograrse.

Este libro es el fruto de un profundo diálogo entre organizaciones, especialistas e investigadores dentro del marco de la Red por el Diálogo Educativo. A través de reflexiones desde la investigación y la práctica, subyacen unas propuestas profundamente innovadoras y comprometidas con la mejora de los aprendizajes de todos los alumnos. La propuesta REDE sobre financiación se basa en una idea sencilla: la mejora e incremento de la financiación de la educación sólo tiene sentido cuando se tiene un proyecto y una visión de lo que se quiere lograr y, por tanto, cuando se definen y concretan las políticas que son necesarias financiar. Por tanto, este libro se entrelaza de manera efectiva con el resto de pilares del consenso de REDE, en donde distintas apuestas de inversión serán necesarias en los próximos años: la profesión docente, el currículum, la organización de los centros, los procesos de innovación y la financiación.