

# **LA FINANCIACIÓN DE LA ENSEÑANZA OBLIGATORIA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA**

M<sup>a</sup> Concepción González Veiga  
Luis Castellanos Val  
*Universidad de Oviedo*

## **ABSTRACT**

Este trabajo supone una revisión de los aspectos ligados a la financiación de la enseñanza obligatoria en España y el resto de los países de la Unión Europea. Se hace un estudio comparativo con diversos indicadores de gasto en educación a partir del cual se establece el esfuerzo relativo realizado por cada país. El núcleo del trabajo consiste en analizar las distintas fórmulas que se utilizan para la financiación de la enseñanza obligatoria, prestando atención a las implicaciones que cada una de ellas tiene tanto sobre la eficiencia del sistema como sobre la equidad.

**Palabras clave:** financiación, enseñanza obligatoria, eficiencia, equidad.

## **1. INTRODUCCIÓN**

La intervención del estado en el sector de la educación se puede justificar atendiendo a múltiples razones. A pesar de que no se trata de un bien público por no verificar los principios de indivisibilidad y no rivalidad en el consumo, tampoco puede ser considerado como un bien privado y, por tanto, no es posible optimizar la asignación de recursos a través del mercado. La existencia de fallos de mercado, y el hecho de que las tasas de rendimiento sociales de la educación sean superiores a las tasas de rendimiento privadas son algunos de los argumentos que, desde la teoría del capital humano, se esgrimen para justificar la intervención del estado.

Pero además de los aspectos puramente económicos, la educación genera otro tipo de efectos positivos sobre los individuos que tienen que ver con las actitudes, comportamientos y valores, posibilita la movilidad social y tiene efectos positivos sobre la distribución de la renta. Las consideraciones basadas en los principios de equidad y la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación motivan la regulación de la educación y el establecimiento de un periodo obligatorio. Esta etapa tiene gran transcendencia al determinar las posibilidades de desarrollo futuro del individuo no solo en cuanto al nivel de bienestar económico sino también en cuanto al desarrollo de capacidades individuales.

La Constitución Española reconoce el derecho a la educación así como la libertad de elección por parte de los padres. Estos dos derechos pueden, bajo ciertas circunstancias, entrar en conflicto. El primero supone que todos los niños y jóvenes van a poder desarrollar sus capacidades, lo que tiene que ver con el principio de igualdad de oportunidades. La posibilidad de que los padres elijan el centro educativo puede ser un instrumento para la competencia pero también puede generar efectos perversos sobre el sistema ya que conduce a una segregación de los alumnos atendiendo a circunstancias socioeconómicas.

A lo largo de este trabajo volveremos sobre el debate que se genera en torno a estos dos derechos. Pero para centrar adecuadamente esta cuestión debemos repasar algunos aspectos que tiene que ver con la financiación de la enseñanza obligatoria; en el segundo epígrafe se analiza la evolución del gasto público en educación en España y en distintos países de la Unión Europea. Las posibilidades o las diferentes formas en las que el estado interviene en el sector de la educación se exponen en el tercer epígrafe, y en el cuarto se hace una valoración de los mecanismos de intervención del estado en relación con la eficiencia y la equidad, para terminar con las conclusiones y la bibliografía.

## 2. EL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN EN ESPAÑA Y EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

Uno de los principales indicadores que se utilizan para la comparación internacional en lo referente al tema que nos ocupa es el nivel de gasto público en relación con el PIB. Aunque la calidad de la enseñanza no depende exclusivamente de los fondos destinados a esta actividad no es menos cierto que es necesario un cierto nivel de recursos para que funcione adecuadamente.

Tabla 1. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN EDUCACIÓN EN ESPAÑA Y SU RELACIÓN CON EL PIB

| Años | Gasto público | % PIB | Gasto familias | % PIB | Gasto total <sup>(1)</sup> | % PIB | G. P.Educa/G. Público Total |
|------|---------------|-------|----------------|-------|----------------------------|-------|-----------------------------|
| 1992 | 2.946,6       | 5.0   | 700,5          | 1.2   | 3.590,2                    | 6.1   | 10.2                        |
| 1993 | 3.129,8       | 5.1   | 787,7          | 1.3   | 3.842,4                    | 6.3   | 9.9                         |
| 1994 | 3.210,0       | 5.0   | 866,6          | 1.3   | 4.002,4                    | 6.2   | 9.3                         |
| 1995 | 3.429,0       | 4.9   | 947,9          | 1.4   | 4.295,9                    | 6.2   | 9.7                         |
| 1996 | 3.649,9       | 4.9   | 1.004,5        | 1.4   | 4.552,9                    | 6.2   | 9.3                         |
| 1997 | 3.801,1       | 4.9   | 1.071,2        | 1.4   | 4.791,5                    | 6.2   | 9.2                         |
| 1998 | 4.034,8       | 4.9   | 1.130,1        | 1.4   | 5.076,0                    | 6.1   | 9.5                         |

Fuente. Estadística del Gasto Público en Educación. Series e Indicadores 1992 a 1998. Presupuesto Liquidado. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Como puede observarse el gasto público consolidado en educación se ha mantenido en el periodo 1992-98 estable en torno al 5% del PIB. No obstante, cabe señalar una disminución del esfuerzo relativo medido a través del porcentaje que el gasto en educación representa respecto del gasto total y que pasa de ser el 10.2% en 1992 a representar el 9.2% en 1997, cifras que llaman la atención si se tiene en cuenta que en estos años está en pleno proceso de implantación la reforma que incrementa la escolaridad obligatoria. En cuanto al gasto privado se observa un aumento en 0.2 puntos porcentuales, pasando del 1.2% del PIB en 1992 al 1.4% en 1998.

Para poder hacer una valoración del gasto público en educación en nuestro país y el esfuerzo realizado podemos acudir a la comparación internacional, utilizando como marco de referencia los países de la Unión Europea.

El gasto público total en educación en España para el año 1997 asciende al 5.7% del PIB frente a la media de los países de la Unión Europea que se sitúa en el 5.3% del PIB. Merece la pena destacar la importancia relativa que cada país otorga a las primeras etapas de enseñanza frente al presupuesto destinado a la educación no obligatoria. La distribución de los recursos entre las distintas etapas de la enseñanza refleja las prioridades en la política educativa de cada

<sup>1</sup> El gasto total es el gasto consolidado, eliminadas las transferencias entre el Sector Público y las familias.

país, potenciando la enseñanza obligatoria y sentando las bases para una enseñanza básica de calidad o impulsando la enseñanza superior y la formación de técnicos especializados. A partir de la tabla 2 se obtiene el porcentaje de gasto destinado a las distintas etapas. En España, el porcentaje que las etapas primaria y secundaria representan respecto del total es el 64.7%, frente al 17.6% de la educación superior, y el 14.7% de la enseñanza preescolar. Holanda, donde la enseñanza primaria comienza a los 4 años, destina a primaria y secundaria el 75.5% del total y un 24.5% a la educación superior, que también representa más del 20% del total del gasto público en Bélgica (23.1%), Finlandia, Francia (27%), Irlanda (25.5%), o Italia (28%).

Tabla 2. GASTO TOTAL EN EDUCACIÓN PÚBLICO Y PRIVADO EN LA UNIÓN EUROPEA SEGÚN NIVEL DE ENSEÑANZA, EXPRESADO EN % DEL PIB. AÑO 1997.

| ÁMBITO                | EDUCACIÓN INFANTIL | EDUCACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA | ENSEÑANZA SUPERIOR | TOTAL |
|-----------------------|--------------------|---------------------------------|--------------------|-------|
| ALEMANIA              | 0.5                | 3.8                             | 1.1                | 5.7   |
| AUSTRIA               | 0.5                | 4.3                             | 1.5                | 6.5   |
| BÉLGICA (C. Flamenca) | 0.5                | 3.6                             | 0.8                | 5.2   |
| DINAMARCA             | 1.0                | 4.4                             | 1.2                | 6.8   |
| ESPAÑA                | 0.4                | 3.9                             | 1.2                | 5.7   |
| FINLANDIA             | 0.7                | 3.8                             | 1.7                | 6.3   |
| FRANCIA               | 0.7                | 4.4                             | 1.2                | 6.3   |
| GRECIA                | ---                | 3.7                             | 1.2                | 4.9   |
| HOLANDA               | 0.4                | 3.1                             | 1.2                | 4.7   |
| IRLANDA               | ---                | 3.5                             | 1.4                | 5.0   |
| ITALIA                | 0.4                | 3.4                             | 0.8                | 4.8   |
| PORTUGAL              | ---                | 4.4                             | 1.0                | 5.8   |
| REINO UNIDO           | 0.4                | ---                             | 1.0                | ---   |
| SUECIA                | 0.6                | 4.7                             | 1.7                | 6.9   |

Fuente: *Education at a glance*. 2000. OCDE

Interesa saber no sólo cuánto gasta cada país en las etapas de educación obligatorias sino también cuál es el destino de los fondos, esto es, cómo se reparte el gasto entre las distintas partidas que componen el presupuesto.

España destina la mayor parte del presupuesto en las etapas obligatorias a gastos de personal (85% del total), frente a la media de los países de la Unión Europea que destinan a este concepto poco más del 75%. Este mismo fenómeno se observa asimismo en otros países como Italia y Portugal e Irlanda y tiene como consecuencia deficiencias en las instalaciones de los países que siguen esta política.

Tabla 3. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO PÚBLICO EN ENSEÑANZA PRIMARIA Y EN LA PRIMERA ETAPA DE SECUNDARIA.

| ÁMBITO          | Enseñanza primaria |               |             | E. secundaria inferior |               |             |
|-----------------|--------------------|---------------|-------------|------------------------|---------------|-------------|
|                 | G. capital         | G. corrientes | G. personal | G. capital             | G. corrientes | G. personal |
| ALEMANIA        | 9.3                | 11.1          | 79.6        | 8.6                    | 10.1          | 81.3        |
| AUSTRIA         | 8.9                | 18.3          | 72.7        | 6.5                    | 18.1          | 75.5        |
| BÉLGICA (C.Fl.) | 0.2                | 25.3          | 74.5        | 0.5                    | 20.1          | 79.4        |
| DINAMARCA       | 4.4                | 18.1          | 77.5        | 3.6                    | 18.2          | 78.2        |
| ESPAÑA          | 3.1                | 11.8          | 85.1        | 3.6                    | 11.4          | 85.0        |
| FINLANDIA       | 8.1                | 24.1          | 67.8        | 8.1                    | 24.2          | 67.7        |
| FRANCIA         | 8.1                | 17.3          | 74.5        | 10.6                   | 14.9          | 74.5        |
| GRECIA          | 16.6               | 6.9           | 76.5        | 15.1*                  | 5.1*          | 79.8*       |
| HOLANDA         | 3.8                | 23.9          | 72.2        | 6.5                    | 18.4          | 75.2        |
| IRLANDA         | 4.4                | 7.9           | 87.7        | 3.9                    | 14.6          | 81.5        |
| ITALIA          | 3.6                | 10.7          | 85.7        | 2.5                    | 8.9           | 88.6        |
| PORTUGAL        | 3.2                | 3.1           | 93.6        | 7.5                    | 5.0           | 87.5        |
| REINO UNIDO     | 4.6                | 27.7          | 67.7        | 5.2                    | 35.5          | 59.4*       |
| SUECIA          | 0.0                | 40.3          | 59.9        | 0.0                    | 40.1          | 59.9        |
| <b>Media UE</b> | <b>5.8</b>         | <b>17.8</b>   | <b>76.4</b> | <b>7.0</b>             | <b>17.6</b>   | <b>75.4</b> |

Fuente: Eurydice (2001): *Key Topics In Education In Europe, Volume 2: Financing And Management Of Resources In Compulsory Education*.

(\*) Se ha incluido también la información referente al nivel ISCED3 para Grecia y Reino Unido.

### 3. LOS MECANISMOS DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA EDUCACIÓN

Las consideraciones sobre eficiencia y equidad a las que hicimos referencia en la introducción de este trabajo motivan la intervención de las administraciones públicas en el sector de la educación. Los mecanismos a través de los que se produce dicha intervención son:

- la *regulación* de diversos aspectos del sistema tales como el diseño del currículo y el grado de flexibilidad o autonomía de los centros para establecer variaciones sobre el mismo, la duración de la enseñanza obligatoria, los requisitos que deben cumplir los centros así como el profesorado etc.
- la *financiación* que puede realizarse a través de distintos métodos. En las etapas de educación obligatoria predomina la financiación dirigida hacia la oferta, esto es, hacia los centros educativos, materializada en forma de subvenciones. Pero ésta se combina con financiación dirigida a la demanda, que reciben los individuos o las familias en forma de becas y ayudas.
- la *producción pública del servicio*, donde las administraciones educativas asumen no sólo el papel de reguladoras y financiadoras sino que además se encargan de la producción del servicio

La forma en que se combinan estos tres mecanismos juega un papel importante en el diseño de las políticas educativas. A través de la financiación se puede estimular la competencia

entre los centros lo que, en principio, debería conducir a unos mayores niveles de eficiencia. La producción pública favorece la equidad, atendiendo a la población que vive en áreas rurales o entornos desfavorecidos. La regulación del sistema con medidas como el establecimiento de etapas obligatorias o la comprensividad del currículo tiene por objetivo la igualdad de oportunidades.

Otra cuestión relevante en el diseño de las políticas educativas es el grado de descentralización de las decisiones; en los sistemas descentralizados el decisor está más próximo y por tanto, es posible atender a las necesidades reales de cada centro. Por el contrario, la centralización favorece la igualdad en cuanto a dotación y condiciones de los centros.

Veamos cómo aplican estos mecanismos los países de la Unión Europea en las etapas obligatorias. En todos ellos la enseñanza primaria es obligatoria, correspondiendo, por lo general, el fin de la enseñanza obligatoria con el término de la secundaria inferior. Los datos comparativos que se ofrecen corresponden a los niveles ISCED1 y ISCED2 y están tomados diversos informes publicados por Eurydice, Eurostat y el INCE.

▪ *En cuanto a la regulación.*

- *Duración de la enseñanza obligatoria.* El número de años de escolarización obligatoria en la mayor parte de los países de la Unión Europea es de 9 ó 10 años. En Italia, es de sólo 8 años, mientras que el Reino Unido dura 11 años y en Holanda e Irlanda del Norte asciende a 12 años. Por lo general, el periodo de escolarización obligatoria a tiempo completo suele finalizar a los 16 años; no obstante, en Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Austria y Portugal acaba a los 15. En algunos países, finalizada la etapa de educación obligatoria a tiempo completo, los alumnos deben seguir estudiando entre uno y tres años a tiempo parcial. En nuestro país, la implantación de la LOGSE ha tenido como consecuencia el aumento en el número de años de escolarización obligatoria en nuestro país, que actualmente comprende de los 6 a los 16.

- *Grado de centralización de las decisiones y nivel de autonomía de los centros.* Los centros de enseñanza que tienen un mayor poder de toma de decisiones en Holanda, Suecia e Inglaterra, mientras es el gobierno central quien toma la mayor parte de las decisiones en Portugal y Grecia. Los niveles intermedios son responsables de la mayoría de las decisiones en Bélgica y en España y, las autoridades locales tienen especial peso en Finlandia, y Escocia.

Las decisiones que tienen que ver con la organización de la enseñanza, esto es, los métodos de enseñanza y de evaluación, los libros de texto, los criterios de agrupamiento de los alumnos etc., son tomadas por los centros en la mayoría de los países, incluso en aquellos bastante centralizados como Portugal y Grecia. No sucede lo mismo con las cuestiones relacionadas con la gestión del personal cuestión sobre la que la autonomía de las escuelas es

escasa en la mayoría de los países, excepto Inglaterra, Holanda y Suecia. Las decisiones sobre la administración de los recursos destinadas a mantenimiento de edificios o pequeñas obras se toman en los propios centros, aunque requiere la asignación de recursos por una autoridad superior.

- *La posibilidad de elegir* el centro educativo público que mejor se corresponda con los deseos de los padres. La posición de los países de la Unión Europea ofrece un abanico de posibilidades con países como Grecia donde los alumnos son asignados a la escuela más cercana a su domicilio frente al caso de Holanda, Bélgica o Irlanda donde los padres tienen total libertad para decidir el centro educativo en el que matriculan a sus hijos. En las posiciones intermedias se encuentra un grupo de países en los que se realiza la asignación a una determinada escuela aunque bajo ciertas condiciones se puede solicitar el cambio (Francia, y la enseñanza primaria en Alemania) y otro grupo al que pertenece España donde los padres tienen libertad de elección pero se produce la intervención de las autoridades educativas si la demanda excede a la oferta.

Un aspecto clave para que la elección de centro se base en criterios racionales es la información. Solamente en Holanda y el Reino Unido las autoridades educativas están obligadas a publicar información detallada sobre resultados académicos de todas las escuelas, mientras que en otros países se dispone de información más o menos detallada de los proyectos educativos, o los servicios etc. No obstante, destaca la carencia de información en un importante grupo de países (Dinamarca, Grecia, España, Irlanda, Austria, Portugal).

▪ *En cuanto a la financiación*

- *Financiación por el lado de la oferta*: subvenciones a los centros educativos. Cada vez son más los países en los que el volumen de fondos que reciben los centros públicos se determina a través de una fórmula o criterio objetivo que liga la financiación recibida con el número de alumnos y/o el número de aulas, dejando de lado los llamados criterios incrementalistas que determinan el volumen de fondos en base a los gastos habidos el año anterior. En la mayor parte de los países, incluida España, el volumen de fondos destinados a financiar los gastos de personal se establece en base a una fórmula que tiene en cuenta el número de alumnos y/o el número de aulas principalmente, pero no existe un criterio para financiar los gastos de capital, que dependerá de la decisión de las autoridades educativas.

- *Financiación a la demanda*: La enseñanza es gratuita en los países de la Unión Europea, pero la escolarización conlleva gastos de transporte, compra de libros y material escolar así como gastos de comedor, lo que en ocasiones puede representar un desembolso importante, sobre todo para las familias de menor renta. El gasto en libros es financiado por las autoridades públicas en la mayoría de los países, como Dinamarca, Francia, Finlandia, Suecia, Reino Unido y Noruega, así como en Italia y Holanda donde se financia este gasto

para la enseñanza primaria. En otros, como la comunidad francesa de Bélgica, Alemania o Austria se paga únicamente un porcentaje del gasto total por este concepto, mientras que un tercer grupo de países que incluye a España y Portugal los padres afrontan este gasto si bien existen subvenciones destinadas a las familias de menor renta.

Los gastos de transporte y los de comedor tienen un tratamiento diferente dependiendo del modelo de elección de escuela que se implanta en cada país. Por lo general, si la distancia entre el domicilio del alumno y la escuela hace necesaria la utilización de un medio de transporte, este gasto corre a cargo de las administraciones educativas.

Otra forma de subvención a las familias es a través de becas y subsidios durante el periodo de educación obligatoria. En España, Italia y Portugal la percepción de estas ayudas está ligada a la renta familiar, mientras que en otros, como Francia se trata de un subsidio anual.

▪ *En cuanto a la producción del servicio*

La legislación de los países que componen la Unión Europea contempla la libertad de enseñanza, que comprende la libertad de elección de centro y la libertad para fundar instituciones educativas y da lugar a un sector privado, que puede estar o no financiado con fondos públicos. La importancia del sector privado está directamente relacionada con el grado de subvención que recibe. Hay países como Reino Unido<sup>2</sup> o Grecia donde la enseñanza privada no está financiada por las administraciones públicas y tiene una presencia residual, si bien en el resto de la Unión Europea existe una enseñanza privada subvencionada. La presencia del sector privado es muy importante en Bélgica y Holanda donde el porcentaje de alumnos matriculados en escuelas subvencionadas supera el 50%; en una posición intermedia encontramos a España (30%) y Francia (20%) y con presencia inferior al 10% los países nórdicos, Alemania y Austria.

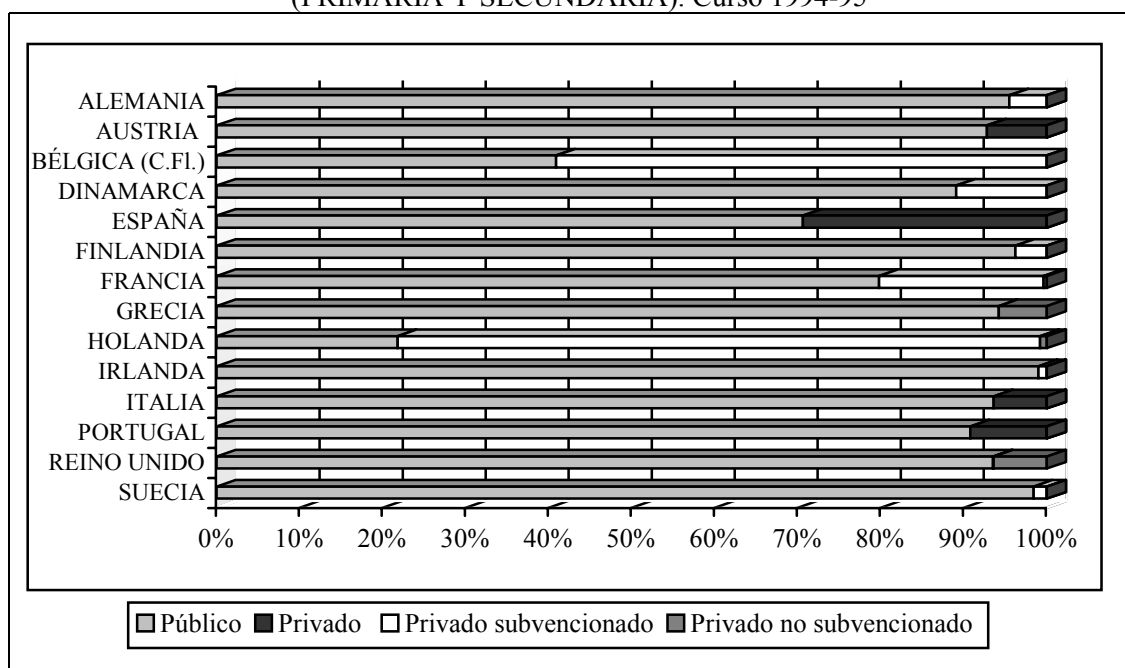
El importe de las subvenciones a la enseñanza privada varía notablemente. En Suecia cada centro privado recibe una subvención global que le proporciona prácticamente la misma financiación que a un centro público, en Dinamarca la cantidad que perciben los centros privados cubre el 80% de sus gastos totales y en Italia (e. Primaria) alcanza al 50 %.

Generalmente, las subvenciones van destinadas a sufragar las diferentes partidas del gasto total en educación: gastos de personal, gastos corrientes y gastos de capital. Los gastos de personal son financiados en su totalidad por el sector público en la mayor parte de los países, como Bélgica, España, Irlanda, Holanda, Austria, Portugal y Finlandia. Los gastos corrientes son financiados en su totalidad en Bélgica y Holanda y en porcentajes variables (entre el 50% y el 90%). Por lo que se refiere a los gastos de capital la tónica general es que no sean financiados con la excepción de Holanda

---

<sup>2</sup> Con la excepción de las CTCV City technology College y las CTCA City College for the technology of the arts.

Gráfico 1. PORCENTAJE DE ALUMNOS EN EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO (PRIMARIA Y SECUNDARIA). Curso 1994-95



Fuente Eurostat (1997): *Las cifras clave de la educación en la Unión Europea*. Comunidades Europeas.

#### 4. VALORACIÓN DE LOS MECANISMOS DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN RELACION CON LA EFICIENCIA Y LA EQUIDAD.

Como hemos visto en los epígrafes anteriores los instrumentos de intervención del estado son múltiples y tienen distintas consecuencias sobre la eficiencia y la equidad del sistema. Las distintas condiciones en las que opera la enseñanza se pueden explicar tomando como referencia dos modelos ideales, un modelo basado en la competencia que utiliza los mecanismos del mercado para la asignación de recursos y un modelo basado en la regulación, y posicionando los países según su grado de cercanía a dichos modelos.

La competencia se basa en potenciar las decisiones de los padres, permitiendo la elección de centro. Para que la posibilidad de elegir sea efectiva habrá que subvencionar los gastos de transporte y garantizar la gratuidad de la enseñanza o mantener las tasas a un nivel suficientemente bajo como para que su existencia no sea discriminatoria. Un elemento clave para las decisiones de los padres es disponer de información suficiente, lo que implica la evaluación de los centros. Para que este modelo funcione es preciso que los centros educativos tengan un nivel importante de autonomía y puedan diseñar su estrategia y establecer su propio proyecto educativo, así como capacidad para asumir las pérdidas o beneficios que se deriven de su propia gestión. En el modelo de competencia, la financiación que recibe cada centro es

proporcional al número de estudiantes matriculados, de modo que se liga la capacidad de atraer alumnos con el volumen de fondos recibidos<sup>3</sup>.

La competencia entre centros puede ocasionar problemas pues es posible que algunas escuelas estén sobrecargadas mientras que otras se vean obligadas a reducir su dimensión o incluso a cerrar. Esto dificulta la planificación a medio y largo plazo y puede dar lugar a mantener infrautilizadas costosas instalaciones.

Cabe preguntarse si a través de la competencia basada en las elecciones de los padres mejora el nivel de eficiencia ya sea a través de un ahorro en los costes o bien mediante la mejora de los resultados. En cuanto a los costes, la partida más importante que son los gastos de personal no parece que sean susceptibles verse reducidos si se mantienen los mismos niveles de calidad, por tanto, si hubiera mejoras en la eficiencia estarán asociadas a mejora en los resultados. Este punto debe, no obstante, ser analizado con cautela ya que uno de los problemas que ocasiona la elección de centro es la llamada selección adversa pues los centros seleccionan aquellos alumnos que tienen mayores posibilidades de éxito, lo que en las primeras etapas de enseñanza puede predecirse fácilmente atendiendo al nivel socioeconómico de los padres, de modo que si no hay reglamentación que evite estas situaciones, se produce la segregación de alumnos en función de la clase social a la que pertenecen.

Frente a esta alternativa está el modelo basado en la regulación del sistema por parte de las administraciones educativas, donde la asignación de los alumnos a cada centro escolar se realiza por parte de las autoridades educativas de forma más o menos flexible. Este sistema permite la planificación de las necesidades, que no se verán sujetas a los avatares de la demanda e implica un ahorro en algunas partidas como el gasto de transporte, pues los alumnos acuden a la escuela más próxima al domicilio familiar. En este modelo se da más importancia al principio de igualdad de oportunidades que a la libertad de elección. La asignación de recursos a los centros no necesariamente estará ligada al número de alumnos sino que es posible valorar las necesidades que se atienden, dando recursos adicionales a los centros que operan en un entorno no favorable. Este modelo funciona normalmente con sistemas bastante centralizados, que garantizan el mismo nivel de recursos en todas las escuelas, y poca autonomía por parte de los centros para tomar sus propias decisiones, especialmente en lo que se refiere a las posibilidades de conseguir recursos adicionales para su financiación.

La posición de Bélgica y Holanda se acerca bastante al modelo de mercado. En ambos países el sector privado tiene una presencia muy importante, absorbiendo más del 50% de la matrícula total. Las escuelas privadas reciben el mismo tratamiento en lo que se refiere a

---

<sup>3</sup> Téngase en cuenta que en un modelo de mercado en el que se basa esta propuesta los productores buscan maximizar el beneficio. Este no es, evidentemente, el objetivo de los centros escolares –al menos de los centros financiados con fondos públicos– que buscan mantener su cuota de mercado y en definitiva, la supervivencia del propio centro. En esta supervivencia hay muchos intereses en juego, desde los puestos de trabajo del profesorado (o la movilidad forzosa si se trata de funcionarios) hasta la defensa de determinados valores, ideología o religión.

subvenciones que los centros públicos, de forma que no existen barreras financieras para la elección de centro, que se realiza libremente y sin ningún tipo de intervención por parte de las autoridades educativas. El modelo existente en el Reino Unido también está basado en la competencia, en este caso, dentro del propio sector público, que se produce mediante la libre elección de los padres, sustentada en la información que el ministerio de educación publica anualmente sobre los resultados de las escuelas. En los tres países, el volumen de recursos que recibe cada centro se determina en función del número de alumnos, sistema que fomenta la competencia entre los centros y la necesidad de ser atractivos. En el Reino Unido y Holanda, los centros tienen un nivel considerable de autonomía en la contratación de profesorado, así como la adquisición de otros bienes y servicios, y por tanto, capacidad para gestionar sus propios recursos y diseñar sus estrategias.

La situación de la enseñanza obligatoria se asemeja al segundo modelo en Grecia, Francia, Suecia o Finlandia. En estos países el sistema de enseñanza es predominantemente público, y el papel del sector privado es subsidiario. El sistema no se basa en la competencia sino en la asignación de los alumnos a una determinada escuela.

En cuanto al caso de España, adopta una posición intermedia con un sistema caracterizado la competencia regulada. El sector privado, que acoge a más del 30% del alumnado, supone una alternativa a la enseñanza pública, pues el sistema garantiza la gratuidad de la enseñanza en ambas redes. En el contexto demográfico actual, caracterizado por la baja natalidad con la consiguiente reducción de la población escolar, se está generando una fuerte competencia entre la red pública y la privada, lo que da lugar a múltiples conflictos.

Tabla 4. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL ALUMNADO MATRICULADO EN CENTROS PÚBLICOS Y PRIVADOS, POR NIVEL DE ENSEÑANZA

|                          |             | 92-93 | 93-94 | 94-95 | 95-96 | 96-97 | 97-98 | 98-99 | 99-00 |
|--------------------------|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| E. INFANTIL / PREESCOLAR | C. Públicos | 63,7  | 64,9  | 66,0  | 67,2  | 67,6  | 67,6  | 67,7  | 67,2  |
|                          | C. Privados | 36,3  | 35,1  | 34,0  | 32,8  | 32,4  | 32,4  | 32,3  | 32,8  |
| E. PRIMARIA / E.G.B.     | C. Públicos | 65,0  | 65,5  | 66,0  | 66,3  | 66,0  | 66,3  | 66,6  | 66,7  |
|                          | C. Privados | 35,0  | 34,5  | 34,0  | 33,7  | 34,0  | 33,7  | 33,4  | 33,3  |
| Primer ciclo E.S.O.      | C. Públicos | 66,0  | 67,9  | 35,7  | 49,4  | 66,8  | 66,0  | 65,3  | 64,9  |
|                          | C. Privados | 34,0  | 32,1  | 64,3  | 50,6  | 33,2  | 34,0  | 34,7  | 35,1  |

Fuente: *Ministerio de Educación y Cultura* (2000): Estadística de la enseñanza no universitaria. Madrid.

En nuestro país no existe información de carácter público sobre el rendimiento de los estudiantes y los proyectos educativos de los centros. Según el reciente informe de Pérez Díaz (2001) los motivos que los padres aducen como razón principal para la elección de centro son la cercanía al domicilio familiar o lugar de trabajo (41%) o la “calidad” de la educación que se ofrece (18%), percibida ésta a través de referencias. Pero la posibilidad de elegir no es la misma en entornos rurales que urbanos: un 14% del total de entrevistados afirma que no pudo elegir al disponer de plazas en un único centro. El 54% de los entrevistados se informaron sólo sobre un centro antes de tomar su decisión, y se aprecia la influencia del estatus socioeconómico sobre el

número de centros acerca de los que se solicita información: los entrevistados de estatus medio bajo se habían informado sobre 1,83 centros mientras que los de estatus alto lo hicieron sobre 2,93.

Otro de los aspectos que incide en la elección es el económico. Villaroya (1997) hace un exhaustivo tratamiento sobre el tema demostrando, a pesar de que la enseñanza es gratuita, los centros privados cobran de media unas 75.000 anuales en el curso 94-95, lo que evidencia la ruptura del principio de gratuidad de la enseñanza y la proliferación de fuentes de financiación indirectas. En otro trabajo, (Villaroya (1998)) esta autora pone de manifiesto el proceso de segregación del alumnado en los centros de Cataluña, que se genera como consecuencia de la selección de los alumnos en los centros concertados. A pesar de que la admisión está regulada en base a criterios objetivos, dichos centros hacen una preselección de los futuros aspirantes y desaniman a las familias que no encajan con el perfil del centro. El fenómeno de la segregación no sólo se circunscribe a Cataluña sino que afecta a toda España tal y como se aprecia observando los porcentajes de minorías como los inmigrantes o la comunidad gitana en la enseñanza pública.

Tabla 5. PORCENTAJE DE ALUMNOS INMIGRANTES Y GITANOS QUE CURSAN ESTUDIOS EN LA ENSEÑANZA PÚBLICA

| COMUNIDADES AUTONOMAS | Alumnado gitano | Alumnado inmigrante |
|-----------------------|-----------------|---------------------|
| ARAGÓN                | 88.7%           | 80.9%               |
| ASTURIAS              | 95.6%           | 83.6%               |
| CANTABRIA             | -               | -                   |
| CASTILLA LA MANCHA    | 89.5%           | 90.0%               |
| CEUTA                 | 96.8%           | 94.2%               |
| EXTREMADURA           | 92.2%           | 95.5%               |
| LA RIOJA              | 80.8%           | 90.4%               |
| MADRID                | 89.7%           | 92.8%               |
| MELILLA               | -               | 96.9%               |
| MURCIA                | 90.6%           | 95.7%               |
| <b>TOTALES</b>        | <b>89.9%</b>    | <b>85.2%</b>        |

Fuente: *Consejo Escolar de Estado*. Informe Curso 1997-98

La consecuencia que se extrae de los datos anteriores es que los mecanismos de competencia regulada en los que se basa la asignación de alumnos a los centros en nuestro país, está llevando a la dualización del sistema con una red privada a la que acuden las familias de

niveles socioeconómicos medios y altos<sup>4</sup> y una red pública encargada de la educación de los alumnos procedentes de los entornos más desfavorecidos, recibiendo casi el 90% de los alumnos potencialmente más conflictivos.

## **5. CONCLUSIONES**

Las diferentes formas de intervención del estado en el sector de la educación no son neutrales con respecto a la eficiencia y la equidad. Últimamente se están llevando a cabo en Europa diversas reformas tendentes a introducir mecanismos de mercado, estimulando la competencia entre los centros para lograr una asignación más eficiente de recursos. Sin embargo, el sistema basado en las elecciones de los padres tiene a veces consecuencias negativas sobre la equidad. Frente a este modelo, vigente en Bélgica, Holanda o el Reino Unido, otros países como Francia o Suecia han optado por la regulación del sistema para potenciar ante todo la igualdad de oportunidades. El modelo implantado en España basado en ciertas dosis de competencia acompañadas de regulación plantea problemas en el terreno de la equidad y conduce a la dualización del sistema, con una red privada concertada donde acuden principalmente los alumnos de las clases medias y altas y una red pública que se encarga, casi con exclusividad, de la escolarización de los alumnos menos favorecidos.

## **6. BIBLIOGRAFÍA**

- CALERO, J. (1998): *Una evaluación de los cuasimercados como instrumento para la reforma del sector público*. Fundación BBV. Bilbao
- CALERO, J. y BONAL, X. (2001): *Política educativa y gasto público en educación. Aspectos teóricos y una aplicación al caso español*. Ediciones Pomares-Corredor, Barcelona.
- CONSEJO ESCOLAR DE ESTADO (2000): *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. (Informe curso 1998-99)*. Madrid
- EUROSTAT (1997): *Las cifras clave de la educación en la Unión Europea*. Comunidades Europeas. Bélgica.

---

<sup>4</sup> LASSIBILLE, G. Y NAVARRO, L. (1997), obtienen conclusiones parecidas a través de la estimación de un modelo logístico y utilizando los datos de la Encuesta de Población Activa. Según este trabajo “la asistencia a un centro privado es tanto mayor cuanto más elevado es el nivel de renta y de educación de los padres.... Por otra parte, la probabilidad que tienen los padres de matricular a sus hijos en el sector público crece significativamente con el número de miembros que tienen que escolarizar” pág. 33.

- EURYDICE (2000): *Private education in the European Union. Organisation, administration and the public authorities' role*. Bruselas.
- EURYDICE (2001): *Key topics in education in Europe, volume 2: Financing and Management of Resources in Compulsory Education. Trends in national policies*. Bruselas.
- INCE (1999): *Indicadores sobre entorno y procesos. Perspectiva española en el marco del Proyecto de Indicadores de los Sistemas Educativos de la OCDE*. Madrid.
- LASSIBILLE, G. y NAVARRO, L. (1997): *Un análisis de los gastos privados de educación en España en 1991*. Ministerio de Educación y Cultura. CIDE. Madrid.
- OCDE (2000): *Education at a glance. OCDE Database 2000*. París
- OROVAL, E. y ESCARDIBUL, J.O. (1998): *Economía de la Educación*. Encuentro Ediciones. Madrid
- PEREZ-DIAZ, V. y otros (2001): *La familia ante la educación de sus hijos*. Fundación La Caixa. Barcelona.
- SAN SEGUNDO, M.J. (1996): “La intervención pública en educación: la financiación de la enseñanza obligatoria”, en Barberá, S. (ed), *Estado y Economía*. Elementos para un debate. Fundación BBV. Págs. 129-156.
- VILLARROYA, A. (1998): Algunas reflexiones sobre la selección del alumnado en el sector de la enseñanza privada concertada en España. *VIII Jornadas Asociación Española de Economía de la Educación*, Guadalajara.
- VILLARROYA, A. y CALERO, J. (1997): Evolución del sistema de ayudas públicas al sector de la enseñanza privada no universitaria en España, *VII Jornadas Asociación Española de Economía de la Educación*, Santander.