

LOS SISTEMAS ESCOLARES DE LA UNIÓN EUROPEA: UNA COMPARACIÓN EN RELACIÓN A SUS FUENTES DE FINANCIACIÓN

M^a Rosa ORIA SEGURA
Vicente LLORENT BEDMAR
Universidad de Sevilla

Con cada vez más frecuencia, los Estados Miembros de la Unión Europea otorgan mayor prioridad a los problemas y cuestiones de índole socioeconómica. Tal es así que, en determinados aspectos, llegan a considerar a los sistemas escolares nacionales como instrumento de sus políticas activas de mercado laboral. Tomando como punto de partida esta aseveración, resulta más fácil comprender las razones que mueven a los diferentes gobiernos a realizar determinadas inversiones económicas en el ámbito escolar.

Por otra parte, es posible advertir una generalizada coincidencia entre los Estados Miembros sobre *“la necesidad de que el sector privado participe en mayor medida en los sistemas de educación y de formación profesional”*¹. Sin embargo, como veremos más adelante, la forma en que esta apertura se está llevando a la práctica varía de un país a otro, especialmente en función de la intensidad del monopolio institucional que ejercen los respectivos gobiernos.

Todo ello configura una serie de riesgos para un sistema, el educativo, que no puede desmarcarse de los condicionamientos político-económicos de la sociedad en que se inserta. Como señalan González Hernández, Saez Carreras y Encabo Peñaranda (1.996), *“la escuela responde a objetivos económicos, y en la división internacional del Trabajo, el tipo de educación y su acceso va a venir delimitado por relaciones previamente económicas”*².

1. INTERRELACIÓN ENTRE POLÍTICA EDUCATIVA Y MERCADO LABORAL

Considerada desde un punto de vista *tradicional* la política educativa se encaminaría a mantener la estabilidad de un sistema educativo: mantener unas estructuras, hacer que el personal mantenga actualizados los conocimientos necesarios para su trabajo y asegurar que las escuelas en particular y el sistema educativo en su totalidad *“funcionen”*. Este concepto de política educativa resulta muy apropiado para sociedades estables, donde son infrecuentes los cambios y donde no cabe la menor duda de la necesidad de mantener inmutables las líneas de acción que las generaciones adultas utilizan sobre las nuevas³; por lo tanto, la función de la política educativa cosistiría en mantener a toda costa ese sistema.

En este contexto, las reformas que se realizan asumen un carácter sectorial. Esto es algo muy típico, por ejemplo, del sistema educativo italiano. Recordemos que en este país

1. Cfr. Comisión Europea, 1.994, p. 139.

2. Cfr. González Hernández, A., Sáez Carreras, J. y Encabo Peñaranda, J. (1.996), p. 137.

3. Si nos atenemos al concepto de educación propuesto por E. Durkheim: “educación es la acción ejercida por las generaciones adultas sobre las que aún no están maduras para la vida social”.

se estableció el actual sistema educativo en 1923: se trataba de una propuesta del filósofo Gentile desarrollada por el gobierno de Mussolini. A partir de ahí la estructura se ha mantenido hasta nuestros días prácticamente inmutable. Sólo en la década de los setenta, unos cuarenta años después de su instauración, se realizaron cambios en la Educación Secundaria Inferior -el tramo que va de los 11 a los 14 años- y en la Formación Profesional. En 1991 se llevaron cabo ciertos cambios, fundamentalmente de orden didáctico en el nivel de Educación Primaria, pero la Educación Secundaria Superior -el estratégico tramo que abarca desde los 14 a los 19 años- no ha cambiado desde sus inicios. De este modo, al analizar actualmente los textos legislativos italianos es posible encontrar determinados artículos que promulgados nada menos que en 1923, continúan aún vigentes⁴ debido, precisamente, al tipo de reformas sectoriales que se han venido instaurando.

Situaciones de este tipo resultan hoy por hoy insostenibles: los sistemas escolares europeos no pueden recurrir a la vieja idea de “*cambiar para que nada cambie*”. Realmente el problema central de los sistemas escolares no es mantenerse estables, sino ser capaces de responder a nuevas demandas -sociales, laborales...-, de asumir un estado de cambio permanente en el que no resulte difícil introducir innovaciones que, según las circunstancias, se centrarían en las metodologías empleadas, en las estructuras organizativas de la escuela o en los ámbitos de investigación educativa... e incluso en el propio planteamiento de los sistemas escolares.

La necesidad de abrir nuevas vías para el cambio pone de relieve de manera evidente el desgaste de los instrumentos de reforma que se han utilizado hasta ahora. Ante la aparente existencia de una necesidad de cambio cabría preguntarse: ¿por qué hay que mantenerse en un constante estado de innovación? La respuesta a esta pregunta nos lleva a considerar cómo la educación no puede entenderse, en los albores del siglo XXI, como un sistema cerrado. La necesidad de innovación, sobre todo desde el punto de vista económico, hay que buscarla en los simultáneos cambios en el mercado laboral, que están provocando importantes alteraciones en la demanda formativa y propiciando una situación donde prima la rentabilidad de las titulaciones, es decir, que con un coste mínimo se consiga un máximo rendimiento en la educación. En efecto, cada vez se hace más patente el influjo de los fuertes cambios que se están produciendo en el mercado laboral (la revolución tecnológica basaría como ejemplo) y en los distintos sistemas educativos.

Cambios económicos

¿En qué sentido están cambiando la economía y las condiciones sociolaborales, para que afecten tan rotundamente al ámbito educativo? En primer lugar, hemos de decir que como consecuencia de una tendencia económica bastante generalizada, se está produciendo un estancamiento en el gasto educativo. Durante las décadas de los años sesenta y setenta se realizaban gastos educativos de gran envergadura: eran tiempos de “optimismo pedagógico” y se consideraban justificados los grandes desembolsos en este sector. Pero, tras este perio-

4. La confusión que esta situación provocaba entre los mismos profesionales llevó al Ministerio de la Pública Instrucción a promulgar en 1994 un decreto por el que se unificaron todas las normas emitidas durante más de sesenta años.

do se ha producido un fenómeno provocado no tanto por una disminución en las partidas económicas como por una congelación de las mismas, mostrándose insuficientes para atender a las demandas de la sociedad. Sin que algunos países europeos aún hayan tenido tiempo para recuperarse de las nefastas repercusiones de sus políticas educativas, analizan su insuficiencia y adaptan su sistema educativo a la evolución del mundo laboral.

A su vez, las estructuras laborales mundiales también están sufriendo profundas transformaciones. Las proporciones de la deuda pública de cada país, la caída de determinados modelos económicos, la existencia de importantes bolsas de economía sumergida, la expansión del sector terciario, junto con la transformación de las grandes industrias tradicionales (con la metalúrgica y la minera a la cabeza), están incidiendo decisivamente en la jerarquía de prioridades educativas adoptadas por cada país. La libre circulación de personas y bienes en la Unión Europea -consecuencia del Tratado de Maastricht- y el impulso de la moneda única, constituyen los ejemplos más representativos de circunstancias ajenas al campo estrictamente educativo que obligan a ministerios y gobiernos a realizar ajustes y a converger en sistemas escolares lo más homogéneos posible.

Son pues, circunstancias externas las que obligan a realizar cálculos de productividad en un sector, el de la educación, donde muchas veces no cuadran planteamientos puramente economicistas. Nos guste o no, hoy día el factor económico es el factor de cambio más importante, que puede potenciar o dar al traste con los planteamientos pedagógicos y organizativos más exquisitos.

2. PROBLEMAS DERIVADOS DE LA CENTRALIZACIÓN DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

La centralización es una cuestión que siempre se perfila como problemática a la hora de analizar la gestión de los sistemas educativos. Al hablar de esta cuestión nos acogemos al concepto de centralización expuesto por García Garrido, una centralización “concebida territorialmente”, donde “las actividades fundamentales y las normas que las rigen son responsabilidad del Estado-Nación en cuanto que poder constituido y en cuanto aparato administrativo” y donde, aun siendo compatible con un cierto grado de iniciativa privada, ésta “se encuentra de hecho maniataada por el Estado-Nación”⁵. Es la centralización un fenómeno que no es exclusivo de un gobierno nacional, sino que también puede darse a niveles menores, incluso provincial.

La centralización ha dado lugar a comportamientos a veces no deseados por los afectados. Como afirma García Garrido,

“asistimos hoy a una creciente manifestación de malestar por la magnitud que los sistemas nacionales de educación han adquirido [...] Pero hay más. El sistema educativo, que es el producto cultural más destacable del Estado-Nación, ha sido a la vez utilizado por éste como instrumento al servicio de su estabilidad y desarrollo”⁶.

“Los sistemas centralizados [...] han atisbado la crisis que les amenaza y tímidamente empiezan a columbrar otras alternativas, difíciles de adoptar partiendo de estructuras tan monolíticas”⁷.

5. García Garrido, J.L.: *Problemas Mundiales de la Educación. Nuevas Perspectivas*. Madrid: Dykinson, 1992. p. 17.

6. García Garrido. op. cit., p. 15.

No puede resultarnos extraño que los sistemas políticos tiendan, casi por naturaleza, a *convertir la escuela en el símbolo de su gestión*, siendo esto consecuencia de la tendencia a su centralización. Si se analiza la historia de los sucesivos gobiernos en cualquier nación de los últimos doscientos años veremos que los giros políticos más radicales llevan aparejados de manera inmediata cambios en el sistema educativo, convirtiéndose los sistemas escolares en símbolos de una gestión política. García Garrido comenta que las nuevas naciones surgidas bien tras procesos de descolonización bien por lograr su independencia a lo largo del siglo XX, han recurrido a instaurar sistemas educativos centralizados debido, en parte, a “[...] necesidad de alimentar la unidad nacional [...] ante la frecuente multiplicidad y diversidad de etnias dentro de un mismo territorio”⁸. De ello podemos encontrar también abundantes ejemplos sin salir de nuestras propias fronteras, donde desde mediados del siglo pasado la educación ha venido siendo fiel reflejo de los cambios ideológicos de cada Gobierno. Las muestras más recientes podrían constituir la polémica sobre la inmersión lingüística catalana, que ha llegado a extremos tan singulares como la enseñanza de la lengua castellana en catalán durante el curso 97/98, y la implantación de la L.O.G.S.E. en la Comunidad Autónoma Andaluza. Eso es lo que más daño hace a un sistema educativo, el crear desde los poderes públicos unos factores de tensión que se refuerzan unos a otros, que desembocan en situaciones cada vez más difíciles de canalizar y que pueden llegar incluso escaparse de las manos. Como, además, es necesario dejar transcurrir un tiempo para analizar los efectos de estas tensiones⁹ no resulta fácil establecer una relación evidente con su causa inicial.

Esto no es más que una primera consecuencia de la centralización de los sistemas educativos, un obstáculo que se encuentra al tratar el funcionamiento de las escuelas y que afecta de modo más directo, al sector público que al privado. A pesar de que en Europa se observa una generalizada tendencia hacia una mayor autonomía escolar, sobre todo allí donde imperaban modelos centralizados¹⁰, todavía no se ha encontrado la manera de superar los problemas derivados de la heterogeneidad y peculiaridades que suelen abarcar estos sistemas¹¹. De modo que, en sistemas muy centralizados *las reformas se arriesgan a coexistir con estructuras anticuadas*, que, a veces, imponen su dinámica e impiden el normal desarrollo del proceso innovador. Eso es lo que ha venido suceder en España con la L.O.G.S.E., en virtud de la cual se está aplicando una reforma espectacular del sistema, pero se está operando con unas estructuras y una red de centros anticuada, que a duras penas:

7. García Garrido, op. cit., p. 18.

8. García Garrido, op. cit., p. 32.

9. Tal como declaraba Manuel Pezzi, Consejero de Educación de la Junta de Andalucía, en noticias aparecidas el 1 de octubre de 1998 en el diario *El Mundo* (pág. 4 de la sección *Andalucía*) y *ABC* (pág. 64, sección Sevilla) ante los bajos resultados de las pruebas de acceso a la Universidad de los alumnos del sistema L.O.G.S.E. se arguye que “todavía es pronto para valorar los resultados”.

10. Como son los casos de Francia, España, Portugal y Holanda.

11. Señala García Garrido en su ya aludida obra *Problemas Mundiales de la Educación*, cómo existe un considerable número de sistemas educativos cuya estructura centralizada tiende a la descentralización con desigual resultado, pues “en determinados casos tal intención se ha traducido ya en hechos innegables, mientras que en otros no deja de ser una declaración de principios” (p. 54). Más adelante indica el predominio de los sistemas educativos de corte centralizado y cómo incluso los que gozan de mayor autonomía “han venido padeciendo en los últimos cincuenta años fuertes embates de intervencionismo nacional o federal” (p. 67).

lograba dar ya respuestas al sistema que había establecido anteriormente, y que, desde luego, no está preparada para dar la réplica a las nuevas exigencias. Hechos como realizar meras transformaciones nominales de Centros de Educación Primaria en Centros de Educación Secundaria, o como el aprovechar al profesorado sin proporcionarle una adecuada formación de reciclaje, demuestran hasta qué punto la utilización de estructuras anticuadas sin renovar pueden afectar a la calidad del servicio educativo que se presta. No se trata sólo de problemas materiales, sino también de estructuras y formas de enseñanza. Resulta sorprendente que el sector educativo sea el único en el que se permite que los trabajadores se nieguen a reciclarse (cuántas veces se oye eso de “¡total, para lo que me queda...!”) o sigan empleando las técnicas de hace años (por ejemplo, se sigue empleando principalmente la técnica de “libro de texto” en una reforma que proclama su mínima utilización...).

Otro problema que genera la *centralización asumida sin críticas* es el creer de una forma un poco ilusa, cuando no peligrosamente ingenua, que se está en condiciones de identificar y resolver con la necesaria prontitud todos los problemas esenciales del sistema educativo¹² desde las dependencias administrativas gubernamentales. Esa suerte de ilusión taylorista parte de una visión reduccionista, basada tan sólo en indicadores comunes de carácter general que cercenan la gran variedad de situaciones que nos plantea la realidad cotidiana. Cuanto más centralizado es el sistema escolar, más domina la cúspide de la Administración, con su influencia y su lógica, llegando a imponer su criterio en ámbitos estrictamente escolares.

No estamos propugnando desde estas líneas la ausencia de cualquier tipo de control o de líneas maestras para el buen funcionamiento de un sistema escolar, sino que defendemos la necesidad de adoptar otros esquemas de funcionamiento. Asumir, sin crítica alguna, la visión y la lógica de la maquinaria burocrática administrativa esclerotiza innovaciones e iniciativas que pretendan adaptar el centro a su entorno.

En la mayoría de los casos el centralismo implica que la *toma de decisiones* se convierta en *objeto de debates políticos conflictivos*, problema que se encuentra muy estrechamente ligado al que señalábamos anteriormente, que no es otro que el excesivo protagonismo de la ideología gobernante. En este marco, la reconducción de mercados laborales y de sistemas escolares, hace que la actual distribución de los poderes de decisión entre la Administración Central¹³ y las escuelas resulte de todo punto insuficiente. A la luz de estas circunstancias el replanteamiento de la distribución de poderes debería conducir a una mayor autonomía de los centros escolares necesaria, sobre todo, en países como Francia¹⁴, Italia¹⁵, España y Portugal.

¿Por qué ese miedo a la descentralización? ¿Por qué parece que hay esa resistencia a

12. Esto no sólo ocurre en los niveles superiores, como un Ministerio, sino que también sucede en los niveles intermedios, como en algunas Consejerías de Educación.

13. Utilizamos en esta ocasión el término “Administración Central” refiriéndonos no sólo al nivel de un Ministerio, sino también al de autoridades educativas autonómicas, regionales o provinciales que *centralizan* la gestión administrativa.

que los centros funcionen con mayor independencia? ¿No será por temor a perder el control del sistema? De este modo volvemos de nuevo al primero de los problemas, al de la escuela como símbolo de gestión. Para salir de este círculo vicioso que nos conduce una y otra vez a los mismos problemas debemos enfrentarnos a él con un radical cambio de mentalidad. ¿Por qué la autonomía de las escuelas no podría implicar la capacidad del centro para formular su propio proyecto, y la suma de todos esos proyectos ser la que fijara la línea maestras de un futuro sistema educativo?

3. ESCUELA PÚBLICA Y ESCUELA PRIVADA EN EUROPA

Antes de adentrarnos en las soluciones escolares de cada país consideramos necesario fijar algunos términos. Dado que en España tenemos un modelo donde coexisten escuelas públicas y privadas podríamos caer en la trampa de extrapolar sin más ese modelo a los otros países. Porque, realmente, si sólo consideramos la titularidad, en España es claro decidir qué escuela es pública y cuál es privada. Pero según nuestro modelo, ¿dónde encasillar a los centros privados subvencionados, que reciben financiación pública? ¿Y cuando la mayoría de esa financiación pública va a parar a manos de instituciones bajo control religioso, como sucede en Irlanda? ¿Qué *status* otorgar a los centros regidos por administraciones públicas como pueden ser los Ayuntamientos, que en Italia se consideran “privados”? La idea de “escuela pública” y “escuela privada” no es tan obvia, tan inmediata como en un principio podríamos suponer. El análisis de las situaciones de escuela pública y privada en varios países europeos, nos permitirá situar con mayor rigor la distribución del gasto público que analizaremos en páginas posteriores.

Para reflexionar sobre las posibles soluciones de los problemas que venimos describiendo, cómo son los sistemas educativos en países de nuestro entorno europeo, tomaremos en consideración tres ítems:

- El planteamiento que se hace en la Constitución de cada país sobre la necesidad de educación o escolarización de la población.
- El carácter de la institución educativa (público o privado).
- La existencia de un sector mixto en cuanto a carácter público/privado.

En nuestras investigaciones hemos podido apreciar una cierta coincidencia entre el modelo de educación o de escolarización que se defiende en las Constituciones de cada país y la mayor o menor facilidad para otorgar ayudas a los centros privados. Allí donde se habla de velar por la *educación* de las personas se conceden sin demasiadas trabas ayudas a los centros de iniciativa privada, mientras que en aquellos países en cuya Carta Magna se habla

14. Principalmente en el Escuela Elemental, donde los directores son meros gestores pedagógicos, pues todas las demás competencias quedan en manos de los Prefectos (máxima autoridad política de cada una de las circunscripciones administrativas, denominadas *Departamentos*, en que se divide el Estado francés) y de los *Inspectores de Academia* (máxima autoridad para las cuestiones educativas en un *Departamento*).

15. Es necesario precisar que los centros italianos disponen de una autonomía cada vez mayor, hasta el punto de que los profesores sustitutos por menos de un año son contratados directamente por los directores.

de escolarización coincide con que la envergadura de las redes públicas es mayor.

Por otra parte, ¿en qué podríamos fundamentar nuestra decisión acerca de si un centro es público o privado? Necesitaríamos, al menos, tres variables para analizar una institución educativa:

- Quién la promueve, es decir, su titular.
- Cuáles son sus fuentes de financiación.
- El tipo de control al que se encuentra sometida.

Con estos parámetros en la mano podemos afirmar que, actualmente, en Europa la enseñanza privada en sentido estricto, es decir, enteramente organizada, financiada y controlada por individuos o asociaciones de derecho privado, apenas existe. Cada vez más se está desarrollando un sector mixto que, no siendo público en cuanto a titularidad del centro, tampoco se puede definir como privado, vistas las relaciones que mantiene con la Administración Educativa en materia de financiación y de control¹⁶.

Bélgica

En la Constitución belga, en vigor desde 1831, se prescribe una *enseñanza libre* de toda medida preventiva, lo cual ha dado lugar a la coexistencia de *tres redes educativas paralelas*, cuyo tratamiento en pie de igualdad se garantiza por la Ley de 1959, denominada *Pacto Escolar*. Estas tres redes se organizan en:

1. Centros dependientes de las Comunidades Lingüístico-Culturales¹⁷, neutros en cuanto a cuestiones religiosas o ideológicas. Forman parte de la red de *enseñanza oficial*.
2. Centros organizados por las Provincias o Ayuntamientos, integrantes también de la denominada *enseñanza oficial*.
3. Centros gestionados por entidades privadas y denominados como *enseñanza libre*. En su mayoría son de confesionalidad católica, aunque no siempre es así: también los hay no confesionales o que responden a una determinada orientación pedagógica (Freinet, Steiner...). Se sitúan en torno al 60% en número de alumnos matriculados, llegando al 74,6% en el caso de la Educación Secundaria de la Comunidad Flamenca¹⁸.

Los dos primeros grupos corresponden a nuestro concepto de centros públicos, mientras que el tercero constituiría el grupo de entidades de carácter privado.

Dinamarca

En el caso de Dinamarca el Estado asume un papel asistencial, garantizándose en su

16. La existencia de centros privados también se ve afectada por la mayor o menor centralización del sistema en su totalidad. Como afirma García Garrido (1992: 23), la centralización implica para los centros privados fuertes condicionamientos a nivel legislativo y económico, sobre todo en el caso de recibir subvenciones.

17. Recordemos que la sociedad belga se encuentra fuertemente dividida tres sectores de población: francófono, flamenco y germanófono. Al ser esta última minoritaria, para los asuntos educativos se engloba con el sector flamenco.

18. Datos del año académico 1.991/92.

Constitución la *educación* de los ciudadanos. Junto a las escuelas públicas pueden existir escuelas privadas, que no son ni mucho menos elitistas, sino que la mayoría de las veces están creadas por grupos de padres¹⁹ que comparten ideas o intereses sobre educación por muy variados motivos: religiosos, políticos, de pertenencia a un determinado colectivo o inmigrantes... Todas las escuelas privadas tienen derecho a recibir una financiación estatal que pueden llegar a suponer el 85% de los gastos de funcionamiento ligados directamente a la enseñanza y, una vez que reciben la ayuda, su gestión económica es independiente.

Como dato llamativo queremos destacar que estos centros cuentan con una inspección elegida bien por el municipio o bien por los padres. Estamos, pues, ante un claro ejemplo de centro privado que se mantiene de los fondos públicos.

Francia

En este país encontramos el prototipo de escuela oficial, laica, gratuita y obligatoria: características que han permanecido inmutables desde su implantación en 1886. En la Constitución francesa se establece taxativamente que la *nación* debe velar por el bien del ciudadano y se propugna una libertad de *enseñanza*, definida como coexistencia de centros públicos y privados dentro del sistema escolar, si bien es verdad que los centros públicos son los de mayor implantación.

Junto a los centros de carácter público, cuya fuente de financiación varía según el nivel escolar que imparten²⁰, es posible encontrar centros completamente privados así como otro de carácter mixto que suscriben con la Administración unos *acuerdos*²¹, que pueden ser de dos tipos:

- **Contratos de asociación**, válidos para escuelas de cualquier nivel educativo. Con una duración ilimitada, la condición que deben cumplir los centros que aspiren a ellos es responder a una necesidad educativa que la propia Administración no sea capaz de cubrir. Los docentes de estos centros son considerados funcionarios “no titulares”, con todo lo que esto supone para la mentalidad francesa, donde se lleva a rajatabla la cuestión del “escalafón”.
- **Contrato simple**, reservado para las escuelas de primer grado²² y con una duración mínima de tres años. El virtud de este acuerdo, el Estado financia los sueldos de los docentes, a los que no se consideran funcionarios. Se asemeja bastante al concepto español de centro subvencionado.

19. Una mayor información acerca de las condiciones para la creación de escuelas privadas en Dinamarca pueden consultarse en Llorent Bedmar, V. (1996) p. 109.

20. En 1905 se produjo la total separación entre Iglesia y Estado, lo que implicó la supresión de la ayuda económica estatal a la enseñanza religiosa. Los centros educativos públicos del nivel de Educación Primaria se encuentran financiados por los Ayuntamientos, los *Collèges*, primer ciclo de Educación Secundaria (cuatro años, hasta que cumplen 15 de edad) son subvencionados por las autoridades provinciales y los *liceos* y escuelas especializadas, por las Academias.

21. Estos convenios se fijaron por la ley de 31 de diciembre de 1959.

22. Art. 5 de la *Loi n° 59-1.557 du 23 décembre 1.959*.

Irlanda

Si en Francia el problema de la conveniencia de conceder ayudas a centros privados permanece siempre latente, en la República de Irlanda encontramos una postura que la sitúa en el polo opuesto. Se reconoce a la familia un papel esencial y se considera un deber constitucional que el Estado garantice la instrucción primaria gratuita, sosteniendo en aras del interés público los centros de iniciativa privada.

De este modo observamos que aproximadamente el 85% de las Escuelas Nacionales de Primaria se encuentra bajo la férula de la Iglesia Católica, un 15% son de orientación presbiteriana, un 2% de otras confesiones y tan sólo un 1% corresponde a las escuelas *oficiales*. Es decir, las escuelas de carácter público se encuentran en su inmensa mayoría en manos del obispo de la diócesis, lo que no encaja dentro del concepto habitual de escuela pública española.

Holanda

En la misma línea, el Estado holandés pretende prestar todo el apoyo financiero posible a la iniciativa privada. La *libertad de enseñanza* proclamada entre sus principios constitucionales propicia que el Estado subvencione al 100% los centros escolares, tanto públicos como privados, no haciendo ninguna distinción en este sentido.

Lo que sí se mantiene es un fuerte control estatal, una *vigilancia*, para que la calidad de enseñanza impartida en ambos tipos de centros sea equiparable. El control ejercido respeta la libertad de dirección; pero, eso sí, supervisa que las enseñanzas se atengan a lo legislado a nivel nacional y que todos los profesores hayan superado un examen de capacidad y de moralidad, de esta manera se asegura que la enseñanza impartida en cualquier tipo de centro tenga un nivel similar.

Reino Unido

Encontramos un modelo de gestión pública completamente diferente a todo lo que venimos comentando cuando nos acercamos a la mentalidad anglosajona de ofrecer un “servicio al consumidor”. Tradicionalmente en el Reino Unido siempre había existido una gestión local, por la que el Ministerio de Educación (el actual *Department for Education and Employment*) transfería los fondos a las Autoridades Educativas Locales (LEAs) y eran éstas las que distribuían los recursos según las necesidades de las escuelas bajo su jurisdicción.

Desde 1.988, se ha introducido un nuevo tipo de gestión de centros, el de las *Grant Maintained Schools*. Según este modelo, si así lo deciden los padres en votación, cada escuela pública puede recibir sus fondos directamente del Gobierno Nacional, sin más intermediarios, y gestionarlos independientemente. Como se puede apreciar, el carácter público de estos centros tampoco correspondería a lo que consideramos aquí, en España.

Las obvias consecuencias positivas de esta medida no deben impedirnos observar algunas disfunciones de este tipo de política educativa. Así, comprobamos cómo las escuelas más pequeñas, más desfavorecidas social y económicamente, que aún permanecen bajo control de las LEAs atraviesan dificultades económicas que a veces las obligan a cerrar²³.

España

El caso de nuestra nación nos es bien conocido: nuestra Constitución proclama u enseñanza obligatoria y gratuita. Existe una doble red de centros:

- a. Públicos (el 71% de los centros).
- b. Privados concertados, junto a una serie de centros totalmente privados, no concertados, de menor implantación (un 29% entre ambos)²⁴.

En cuanto al control ejercido, los centros privados que reciben fondos públicos aceptan someterse a similares normas de funcionamiento de los centros de titularidad pública.

4. FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LA EDUCACIÓN

Una vez finalizado este breve recorrido por las estructuras de las escuelas públicas y privadas en varios países europeos nos encontramos en mejor disposición para afrontar la cuestión financiera. Para ello no debemos perder de vista dos factores fundamentales que venimos comentando:

1. El estado de evolución permanente en que se encuentran los sistemas educativos debido a múltiples factores (cambios de tipo demográfico, cultural, tecnológico, teleológico...).
2. Que una de las principales funciones de la política educativa debería ser el adecuar el sistema educativo a las nuevas demandas sociales, siendo capaz de prever las necesidades futuras incluso antes de que éstas se presenten.

4.1. Presupuestos económicos destinados a la educación

El tema de la financiación nos remite ineludiblemente a la cuestión de las partidas presupuestarias establecidas en las previsiones de una Administración. Los presupuestos destinados a educación son uno de los instrumentos más importantes de la política educativa de un Gobierno, hasta el punto de que su análisis revela gran parte de la política que éste lleva a cabo, las actuaciones previstas y las posibilidades reales de ejecución.

Toda política educativa necesita recursos para ser llevada a cabo. Las mejores leyes educativas, sin recursos financieros, se malogran, y ejemplos recientes los encontramos en nuestro país: tanto en el desarrollo que tuvo la Ley General de Educación de 1970 como en el que se está produciendo con la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo de 1990.

En España los presupuestos económicos se elaboran anualmente a través de una Ley de Presupuestos del Estado que se debate en el Parlamento y se somete a la aprobación de la Cámara, y en ellos se incluyen las partidas para educación. Siguiendo un esquema similar:

23. Las posibilidades de las LEAs de manejar un presupuesto más grande, que les permitiera enjugar los déficits de estas pequeñas escuelas, se ha reducido considerablemente al implantarse las *Grant Maintained Schools*.

24. Datos de Eurydice: *Enseñanza privada-enseñanza no pública*, Bruselas, 1993.

de funcionamiento, también las Comunidades Autónomas fijan en sus respectivos Parlamentos los recursos que van a destinar a la educación, siendo los poderes ejecutivos, tanto estatales como autonómicos, los responsables de gestionar los recursos asignados.

La situación resulta similar en otros países europeos. Salvando las lógicas diferencias derivadas de unas estructuras administrativas que no son exactamente iguales, podemos afirmar que se mantiene la línea de actuación consistente en elaborar unos presupuestos públicos y crear unos mecanismos de control político y de fiscalización de cuentas que dependen directamente de los Parlamentos nacionales o de los Gobiernos regionales.

Dificultades en el análisis de presupuestos económicos

Un aspecto importante a tener en cuenta cuando se estudian asuntos económicos es que las partidas presupuestarias, por su propia naturaleza, siempre fijan unas limitaciones de actuación, siendo esas restricciones más flexibles en unos casos que en otros, pero manteniéndose el principio de que aquéllo que no se contempla en un apartado del presupuesto no se puede financiar. Dado que existe la posibilidad política de efectuar cambios en las partidas, conviene diferenciar entre el presupuesto inicial, fijado por Ley, y la consolidación de gastos fmales que se hace una vez gestionado el presupuesto disponible. En ocasiones las diferencias pueden ser considerables, por lo que en adelante nos referiremos en más de una ocasión al “gasto público” más que al “presupuesto económico”.

Por otra parte, cuando estamos hablando de financiación de la escuela debemos tener en cuenta que los presupuestos anuales de un Ministerio de Educación no sirven como indicadores exclusivos del importe real del gasto educativo de un país. En primer lugar, porque no todos los servicios educativos públicos se financian a partir del presupuesto de ese Ministerio, sino que otros organismos homólogos como Trabajo, Justicia, Sanidad, Defensa... pueden dedicar partidas presupuestarias a la educación reglada y, sobre todo, al sistema educativo no formal. Ejemplos cercanos de servicios educativos que responden a una demanda serían los cursos para parados del INEM, los cursos de capacitación laboral que organiza el Ministerio de Defensa, los cursos de reciclaje proporcionados desde el Ministerio de Sanidad, etc. En segundo lugar, porque también se produce un considerable gasto privado dedicado a la educación, difícil de cuantificar por su muy variada naturaleza.

Emprender la tarea de analizar un presupuesto no es nada fácil. Cuando se afrontan comparativamente estas cuestiones hay que tener en cuenta los obstáculos que aparecen al intentar valorar y comparar los presupuestos educativos de distintos Estados o Administraciones, o incluso para estudiar la evolución de los presupuestos de un mismo organismo debido a:

- La disparidad de estructuras administrativas que nos encontramos en los países de la Unión Europea, que puede hacer que no siempre sean equiparables; tal y como nos ha ocurrido al estudiar las situaciones que se producen en los centros escolares.
- La falta de homogeneidad de las partidas presupuestarias, tanto por lo que se refiere a los capítulos de “gastos”, que se incluyen en cada presupuesto, como por el “origen de los fondos”.

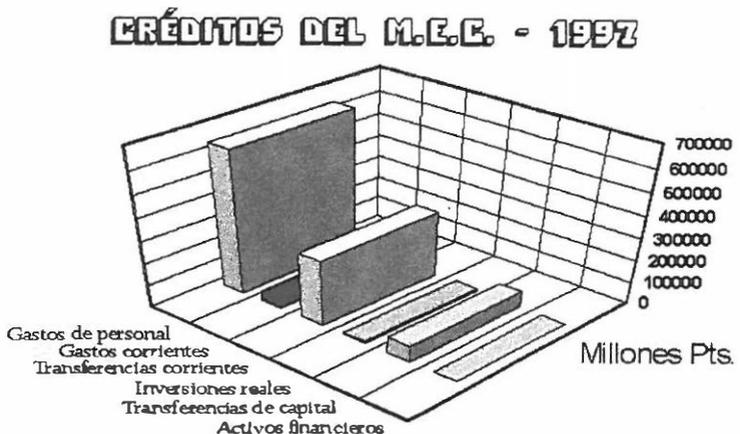
Todos los inconvenientes señalados no restan fuerza a la afirmación inicial de que los presupuestos siguen siendo uno de los mejores instrumentos que nos permiten analizar una importante parte de la política educativa gubernamental, pero deben ser tenidos en cuenta para poder juzgar los presupuestos con la debida atención y cuidado.

Partidas de un presupuesto educativo

Normalmente, los Presupuestos educativos se organizan en tres grandes grupos denominados genéricamente Capítulos, referidos a *Gastos Corrientes*, *Gastos de Capital* y *Gastos de Financiación*.

- Los *Gastos Corrientes* son los gastos de funcionamiento, y, esencialmente, se destinan a:
 - Pago de los salarios del personal, tanto docente como no docente.
 - Compra de bienes y servicios (proveedores de todo tipo).
 - Pago de los intereses.
 - Transferencias corrientes (becas, convenios educativos con centros privados...)
- Los *Gastos de Capital* incluyen:
 - Inversiones directas en el sistema educativo.
 - Transferencia de capital a otras Administraciones (por ejemplo, de la central a las autonómicas)
- *Gastos de financiación*
 - Amortizaciones variadas.

En la figura 1 presentamos un ejemplo real de cómo se plantearon los presupuestos del Ministerio de Educación y Ciencia español en el año 1997. En ella se puede apreciar claramente cómo los gastos corrientes son los de mayor envergadura, y dentro de éstos, los de personal y transferencias son los de mayor consideración, mientras que el resto, sobre todo las inversiones y activos financieros, prácticamente eran irrelevantes, como también sucedía en los presupuestos previstos para el año anterior, 1996. Evidentemente, los gastos de funcionamiento son importantes, y más adelante veremos cómo constituyen una de las mayores cargas financieras de un sistema educativo.



4.2. Gasto educativo público y privado en la Unión Europea

Consideramos de interés detenernos por un momento en los porcentajes del Producto Interior Bruto (PIB) que se dedicaron a la educación en los países de la Unión Europea en el año 1993²⁵, puesto que dichos porcentajes sirven de indicadores de la importancia realmente atribuida a la educación en el conjunto de la política de un Gobierno. Queremos llamar la atención del lector sobre una cuestión: el hecho de dedicar un determinado porcentaje de PIB, mayor o menor según el país, a un concepto concreto no supone gastar una mayor o menor cantidad absoluta de dinero, sino que refleja un *esfuerzo* mayor o menor de tal o cual país.

Si atendemos al conjunto del gasto educativo, tanto público como privado, realizado en los tramos de Educación Primaria y de Educación Secundaria observamos que existen grandes diferencias entre ambos. En el nivel de Educación Primaria (figura 2), España ocupa un segundo puesto por la cola en cuanto a gasto en porcentaje del PIB, tan sólo por delante de Italia. En similar situación se encuentran Francia y Holanda, que tienen el mismo porcentaje de gasto que España: un 1,2 % del PIB, lo cual supone llegar a duras penas a la mitad de la media del gasto que en este nivel realizan los países pertenecientes a la Organización

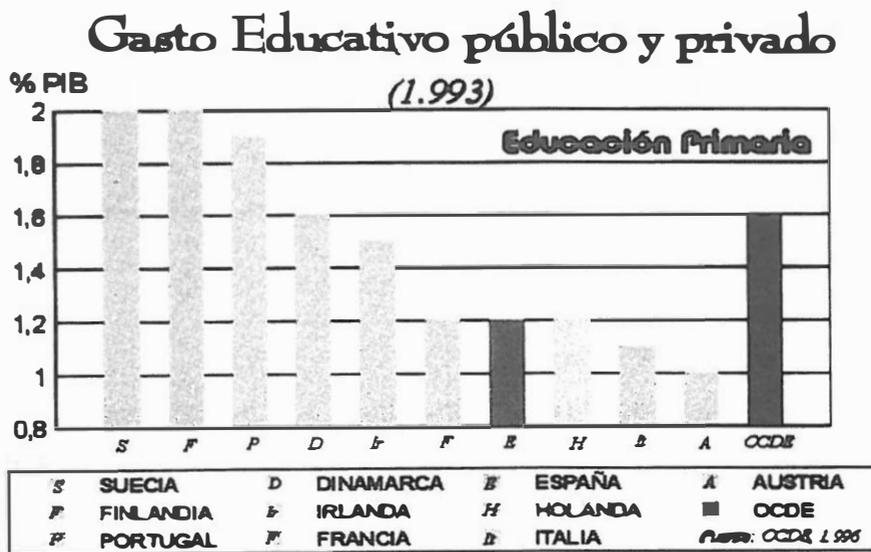


Figura 2

25. Según datos recientes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Europeo (O.C.D.E.) que, publicados en 1.996, se refieren al ejercicio económico de 1.993.

para la Cooperación y el Desarrollo Europeo (O.C.D.E.).

En el tramo de Educación Secundaria (figura 3) España asciende a un meritorio tercer puesto, empatada también con otras dos naciones, Suecia y Austria, en cuanto a porcentaje de PIB, con un 2,7%. Esto supone que en nuestro país se está realizando un mayor esfuerzo por financiar este nivel. Es necesario destacar, sin que ello suponga demérito alguno para España, que la mayor atención a este nivel es una constante en todos los países analizados y que incluso la media general se eleva de un 1,6% en Primaria a un 2,4% para Secundaria. De hecho, un país como Portugal, que dedica exactamente el mismo porcentaje del PIB Primaria y Secundaria, cambia de un tercer puesto en Primaria al último puesto en cuanto a porcentaje de gastos en Secundaria.

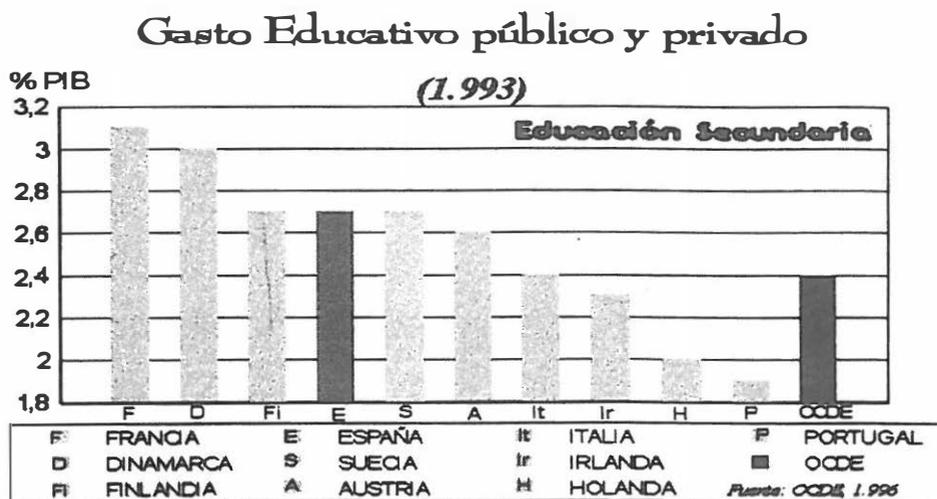


Figura 3

El que todos los países europeos estudiados realicen en general un mayor esfuerzo en Educación Secundaria responde al hecho de que, laboralmente hablando, éste es uno de los sectores más estratégicos. Es clave para el sistema educativo de una nación porque de este nivel sale directamente una considerable porción de mano de obra al mercado laboral. En el caso de España, la espectacular diferencia entre el porcentaje destinado a los niveles educativos de Primaria y Secundaria podría interpretarse a la luz de la implantación de la LOGSE a la que se están dedicando gran cantidad de recursos -aunque eso no quiera decir "los suficientes"—. Una segunda razón explicativa de dicho incremento en los gastos se podría bus-

car en la necesidad de que los titulados procedentes del nivel de Secundaria puedan competir en el mercado laboral europeo en igualdad de condiciones con los procedentes de otros países.

En conjunto, pese al aumento del porcentaje en Secundaria, si consideramos el Gasto Total (figura 4), en el que se incluirían todos los niveles educativos, también la Educación Infantil o preescolar, según la denominación utilizada en uno u otro país y la Educación Superior (universitaria o no), encontramos cómo España vuelve a estar a la cola de los países europeos. Con un 5,3% de nuestro PIB nos situamos muy por debajo, casi a un punto de diferencia, de la media del gasto total de los países integrantes de la OCDE, que se eleva a un 6,1%.

Algo que tampoco podemos olvidar es que este esfuerzo educativo que estamos señalando está en función del *costo* de la instrucción es decir, de lo cuesta en cada país su funcionamiento y las inversiones que hay que hacer y de la *duración de la escolaridad obligatoria*. Con los datos estadísticos que hemos presentado no queremos inducir a confusión y hacer pensar que, por ejemplo, España gasta más cantidad de dinero que Holanda en sus centros educativos. De hecho, pese a los esfuerzos económicos realizados en España, la relación coste-rendimiento a la que aludíamos al comienzo de este capítulo no arroja un

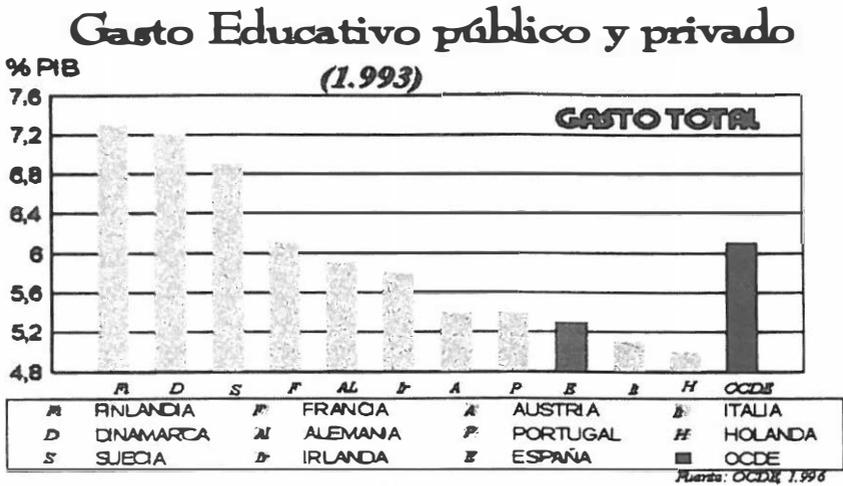


Figura 4

balance positivo.

Debido a que en los países de la Unión Europea existe una gran variedad de modalidades de financiación hemos realizado una primera aproximación uniendo el gasto público y privado. Como se ha comentado, en algunos países es esencialmente el Estado quien financia la educación, bien directa o indirectamente, mientras que en otros casos son las colectividades regionales las que aseguran la financiación de la educación. Debido a ello, nos parece interesante analizar también cuál es el *gasto educativo según el origen de los fondos* (ver figura 5). En 1993 el gasto público en educación se situó en los países de la OCDE en el 5%, del cual el 4'9% correspondía a gastos públicos directos y el 0'1% a subsidios

públicos para las familias y la enseñanza privada. Los gastos privados²⁶ suponían en e misma fecha un 1'1% del PIB en el mismo grupo de países.

Sea cual sea el ámbito que se elija, España aparece siempre como uno de los país que menor gasto educativo de origen público realiza y uno de los que presenta un porcent je de gasto privado más elevado. Si se desglosaran estos parámetros refiriéndolos sólo tramo de enseñanza obligatoria, podríamos apreciar un reforzamiento de esta tendencia. I decir, la financiación pública de la educación en España está resultando francamente insuficiente, y está obligando a los particulares a realizar un esfuerzo que se relaciona no ya co la vieja cuestión de si un centro privado debe o no recibir financiación pública, sino con qu un centro público requiere del gasto privado para poder funcionar.

A pesar del bajo porcentaje que presentaba España en 1993 hay que reconocer que tendencia en la *evolución del gasto público* ha ido en aumento, incluso cuando ésta no h sido la tónica de la mayoría de los países de la Unión Europea. En realidad, tan só Dinamarca y Alemania, junto con España, llegaban a 1993 con una tendencia al alza (v



Figura 5

figura 6).

En 1985 España se encontraba en el último puesto de los países de la Unión Europea en cuanto a gasto público en educación. A lo largo de una década, nuestro país ha realizado un considerable esfuerzo que le ha llevado a situarse en un nivel intermedio con una ligera tendencia al alza: ha subido unos tres puntos en este concepto desde 1985 hasta 1992. En 1993 esa tendencia la situaba todavía casi un punto por debajo de la media del gasto público de los países de la O.C.D.E., cifrada en un 12,3%.

Un factor a tener en cuenta para comprender la situación en España es que con la implantación de la LOGSE la tendencia al alza en los porcentajes de gasto ha sido mucho

26. Entendiendo por *gastos privados* los correspondientes a tasas escolares, libros de texto, uniformes, transporte, clases particulares... aportado directamente por las familias,

mayor. Pero, pese a este crecimiento, a que estamos ya en un nivel intermedio respecto a países de nuestro entorno y a que somos uno de los países que más esfuerzo realiza en la Educación Secundaria, hemos de reconocer que sigue siendo insuficiente. Ello es debido a que estamos hablando de un gasto público en una situación de *reforma*, en un momento en que la ampliación de la educación obligatoria supone un considerable incremento de los costes. Entre los múltiples y variados factores que inciden en este incremento señalamos tres de indudable importancia:

- Paso de personal docente de Primaria a Secundaria.
- Integración de docentes de Formación Profesional en el régimen general.
- Conciertos en los actuales centros privados, con un profesorado cuyo régimen laboral es muy diferente de los docentes de Institutos de Secundaria.

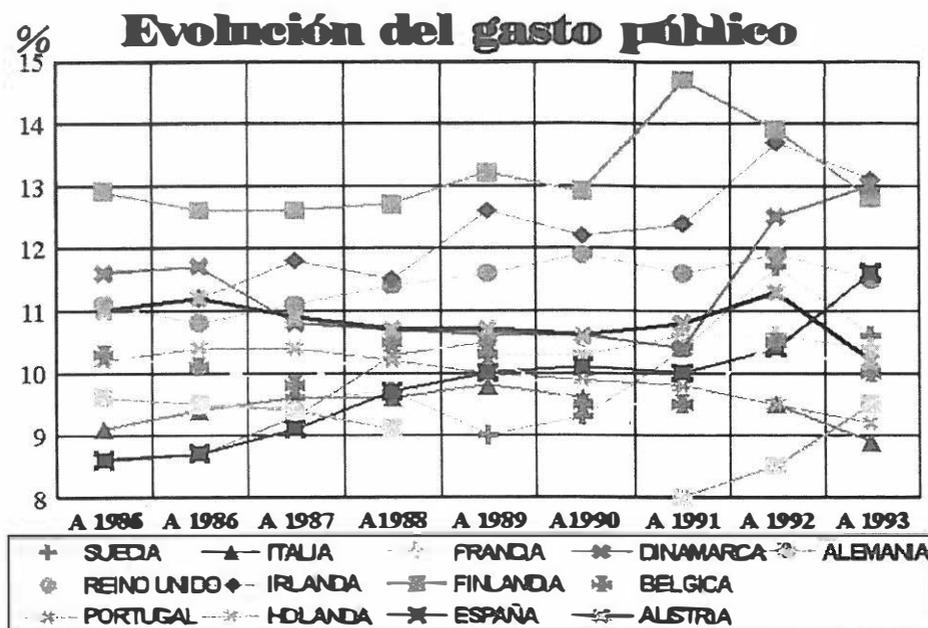


Figura 6

El ritmo de crecimiento del gasto en educación que se está produciendo en España podría calificarse de "lento". Si a ello añadimos que en 1993 España era uno de los países europeos con menor gasto educativo por estudiante y con menor población que ha cursado estudios medios, podemos afirmar que la financiación educativa española no permite responder a las demandas reales. Llegados a este punto, cuando pensamos en que la extensión de la educación obligatoria a los 16 años va a propiciar la incorporación de un conjunto de

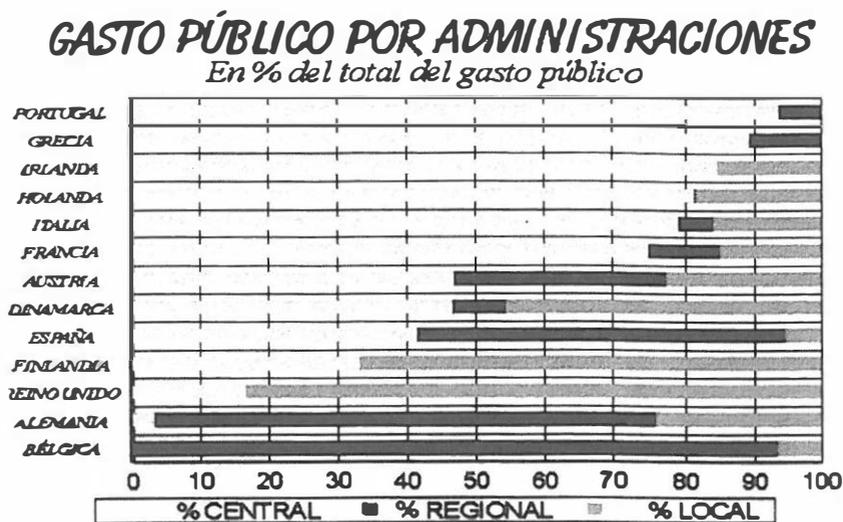


Figura 7

población mayor que el actual, se nos plantean un serie de interrogantes: ¿Qué importancia se va a dar a los tramos no obligatorios? ¿Podría llegar a quedar desatendida la Educación Infantil, el Bachillerato o el régimen de Formación Profesional? ¿Se equipararían en estos aspectos las distintas Comunidades Autónomas o sería un factor de desequilibrio? ¿Podría llegar a afectar a la unidad de enseñanza que debe mantenerse en todo el territorio español? Puesto que la tendencia es una estabilización del gasto justo cuando las necesidades son mayores, se perfila una cuestión de difícil solución.

Esta incertidumbre se complica ante la realidad de que no todos los fondos destinados a educación provienen de la misma fuente. En la figura 7 pueden examinarse las aportaciones de las distintas administraciones -centrales, regionales y locales- de los Estados que componen la Unión Europea al porcentaje total del gasto público en educación en sus respectivos países. Para elaborar este cuadro se ha tomado la contribución de cada una de las administraciones una vez realizadas las correspondientes transferencias de fondos. La distribución económica por niveles de gobierno es un aspecto sumamente importante, ya que se relaciona directamente con la cuestión de la gestión centralizada o descentralizada de los sistemas de enseñanza a la que aludíamos en la primeras páginas de este artículo.

En la Unión Europea se presentan todas las combinaciones posibles, desde países en los que el Estado asume el mayor porcentaje del gasto público educativo y la financiación local resulta nula, hasta países donde sucede justamente todo lo contrario por razón de sus estructuras administrativas, es decir, donde el papel estatal es mínimo y las administraciones regionales cargan con el peso mayoritario de la financiación del sistema educativo.

En casi todos los países europeos analizados los tres niveles de gobierno que venimos mencionando tienen algún tipo de responsabilidad económica, pero siempre bajo el predom-

27. España es el tercer país de la Unión Europea en gasto público regional, debido fundamentalmente a la organización política del territorio español en Administraciones Autonómicas.

minio de uno de ellos, lo que responde a determinantes de carácter administrativo-general que escapan al ámbito meramente educativo. El nivel regional, en el que incluimos desde los *Länder* -estados- alemanes hasta las diversas regiones o provincias de otras naciones, predomina en Alemania, España²⁷ y Bélgica; mientras que es prácticamente inexistente en Finlandia, Holanda, Irlanda y Reino Unido. Por otro lado, observamos cómo la financiación local -bien de los Ayuntamientos o Distritos Escolares- no existe en Grecia y Portugal, mientras que el Reino Unido y Finlandia presentan, junto con Dinamarca, el mayor porcentaje de gasto local. Evidentemente, hay que entender la situación administrativa de cada país; por ejemplo, en el Reino Unido eran las LEAs las que, hasta hace muy poco, gestionaban todo el presupuesto, por lo tanto se las consideraba como la fuente de financiación.

Los resultados comparativos parecen apuntar a que una mayor descentralización conduciría a mayores logros en el campo de enseñanza, si bien es algo que todavía no se ha demostrado de una manera irrefutable. Parece ser que la consecuencia más clara de un sistema centralizado es que los costes unitarios —por estudiante— sean más homogéneos y estables en todo el territorio nacional, como sucede por ejemplo en Francia; mientras que allí donde la gestión financiera queda a cargo de las administraciones regionales la diferente capacidad económica entre éstas genera grandes diferencias en los costes unitarios —por estudiante—.

Todos estos datos de financiación no pueden considerarse de manera aislada sino que adquieren una mayor significación si se cruzan con otros relativos a la población, como por ejemplo el **gasto educativo por habitante**. Este indicador se refiere a lo que le cuesta a cada ciudadano de la Unión Europea financiar la educación en el país donde reside. El gasto realizado por este concepto en 1991 —ver figura 8— oscilaba de los 878 ecus por habitante en Francia a los 404 ecus por habitante en Portugal, es decir, en este concepto se observan aún mayores diferencias —más del doble— que en el gasto en relación al PIB. España se situaba entre los países de la cola con 572 ecus por habitante. Lógicamente el gasto por habitante se encuentra ligado, antes que a nada, a la riqueza del país. En realidad, los tres países (Portugal, Irlanda y España) que presentaban en 1991 un menor gasto por habitante de entre todos los analizados eran, por otra parte, los más pobres, los que recibían más ayudas de los Fondos de Solidaridad en el seno de la Unión Europea, en particular, de las acciones financiadas por los Fondos estructurales destinados a educación.

Llegados a este punto, consideramos oportuno analizar la *naturaleza del gasto educativo*. ¿A qué se destina la financiación pública de la que venimos hablando? Si analizamos este extremo comprobamos que la tendencia que señalábamos al hablar de los presupuestos del MEC es la de todos los países europeos. Por ejemplo, en 1991 el porcentaje de *gastos de funcionamiento* era abrumadoramente la mayor carga en todos los países, tal como se muestra en la figura 9.

Gasto por habitante

(1.991)

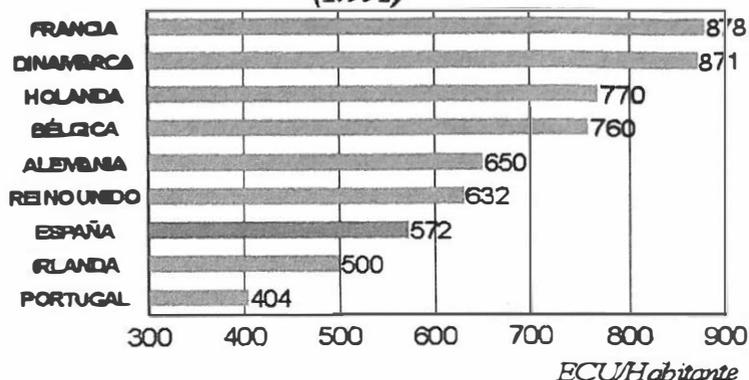


Figura 8

NATURALEZA DEL GASTO EDUCATIVO

(1.991)

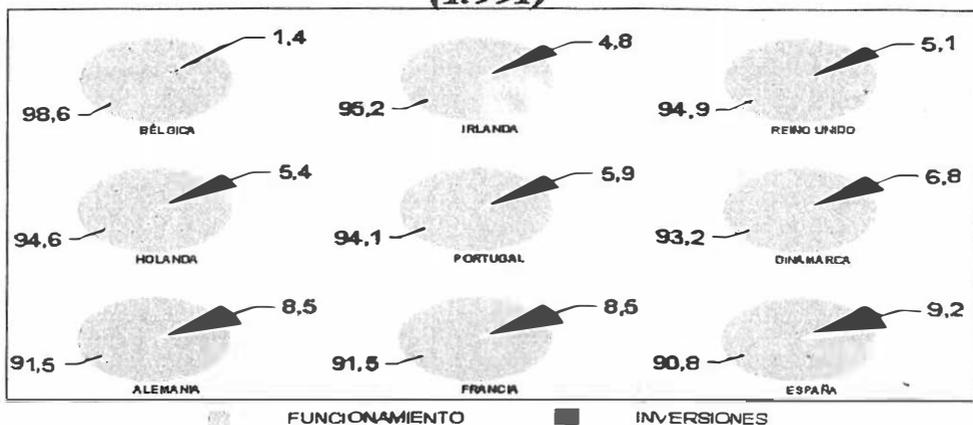


Figura 9

Recordemos que ese gasto de funcionamiento, de carácter anual, se refiere a salarios, tanto del personal docente como del no docente, equipamiento de centros (que iría desde dotación tecnológica hasta la reparación de cristales rotos), etc. La mayor proporción dedicada a salarios es palpable tanto a pequeña como a gran escala. Éste es uno de los aspectos que más polémica suscitan en cuestiones educativas, constatable en todos los países, desde un centro escolar concreto hasta la Administración educativa central.

Realmente ello responde a las necesidades lógicas del sistema escolar, que debe “funcionar”. En el ámbito del gasto educativo, las partidas para funcionamiento son preeminentes.

tes, si no exclusivas en algunos países. Su porcentaje oscila entre casi un 91% (90,8% en España, donde tenemos el porcentaje de gasto de funcionamiento más bajo) y el 98'6% de Bélgica. Ya que el sector de la educación utiliza una considerable fuerza de trabajo, la masa salarial es el elemento más importante de esos gastos educativos, como veíamos también al hablar de los créditos de MEC. Es preciso advertir que en los escasos países que ofrecen datos sobre esos gastos salariales -países como Dinamarca, España, Francia y Holanda- suponen sólo entre un 52% y un 72% de los gastos de funcionamiento, por lo que tampoco se puede achacar al sueldo de los docentes el problema de la falta de recursos económicos.

Por su parte, los *gastos de inversión* se refieren a gastos que se amortizan a largo plazo, a la adquisición de recursos cuya duración supere un año (esencialmente, inmuebles y equipamiento). La capacidad de inversión se encuentra globalmente limitada a causa de las dimensiones del gasto de funcionamiento, y puede parecer que ostenta un carácter menos "obligatorio" que los gastos de funcionamiento (en particular, por la cuestión salarial). Pero conviene subrayar que la capacidad de inversión condiciona tanto la calidad de los locales (gastos de mantenimiento corrientes) como la creación de nuevas capacidades de acogida para hacer frente a la migración, al crecimiento de la demanda educativa... en definitiva, a esos cambios sociales a los que aludíamos al principio de este capítulo.

Un último punto sobre el que queremos llamar la atención, antes de abordar algunas cifras referidas al tema, es que el gasto de inversión depende de la vida media del bien que se financia, y no puede considerarse de manera aislada la inversión realizada en un año, pues ello puede dar una impresión caótica, al darse casos en que a periodos de expansión, con elevadas inversiones, suceden periodos de estabilización en las que el porcentaje sea insignificante.

Partiendo de estos presupuestos cabe hacer notar cómo la cuota de inversiones en el ámbito del gasto educativo es extremadamente variable, con una diferencia entre mínimos y máximos de más del séptuplo (figura 9). En Bélgica este tipo de gastos presentan el porcentaje más bajo (apenas un 1'4% del total), les siguen el Reino Unido y los Países Bajos, con un 5'1% y un 5'4% del total de gastos respectivamente; hasta llegar al 9'2% español y el 10'1% danés. Ante estas cifras no hay que olvidar dos circunstancias. La primera de ellas es que, si bien es cierto que España presentaba un alto porcentaje de inversiones en 1991, también lo es que en ese año se estaba comenzando a implantar la LOGSE, por lo que las partidas presupuestarias para impulsar la Reforma eran más numerosas. Por otra parte, nuestro porcentaje no supone, en cifras absolutas, más de lo que destinan otros países, o sea, el 8'5% de Alemania o de Francia supone una mayor cantidad absoluta de dinero que nuestro 9'2%. Es verdad que se aprecia en España un esfuerzo mayor en este sentido -estamos en una época de cambios-, aunque, insistimos, a la vista de la situación real en que se encuentran nuestros centros actualmente el esfuerzo realizado no es suficiente.

5. PARA FINALIZAR

En general, toda la cuestión financiera y de gastos de inversión que venimos considerando debería ser congruente con una política educativa eficaz que permitiese detectar con

suficiente antelación las tensiones que pueden llegar a producirse, tanto dentro de un sistema escolar como en las estructuras sociales que lo sustentan. De nada serviría, por ejemplo, realizar espectaculares inversiones en estructuras completamente obsoletas incapaces de responder a esas necesidades.

Por esto mismo, las soluciones de tipo escolar -que no son las únicas pero sí las mayoritarias- deberían ser capaces de, sin poner en peligro un mínimo de estabilidad, reaccionar rápidamente y hacer frente a esas nuevas exigencias, a las demandas de formación y de mano de obra cualificada que, a menudo, emergen en determinados ámbitos locales. La utilización de un servicio de evaluación e investigación, en la medida de lo posible independiente y libre de tensiones políticas añadidas, permitiría una auténtica reflexión sobre cuáles deberían ser las actuaciones más útiles para la escuela.

La política presupuestaria en las distintas Administraciones de cada país debería pasar, además, por una clarificación de la oferta educativa financiada públicamente, a fin de evitar la existencia de dobles o triples redes que propician la existencia de plazas escolares insuficientemente aprovechadas. Por otra parte, si la educación se entiende como un servicio público al ciudadano, habría que reconsiderar la importancia otorgada a los niveles educativos no obligatorios, a los que, si bien se dedica una importante ayuda financiera a través de becas y ayudas, a veces pueden desatenderse ante la insuficiencia de los presupuestos para los tramos obligatorios. Realmente estos niveles también son importantes, forman parte del gasto educativo de una nación, y llegan a resultar de difícil acceso para ciertos sectores de la población. No parece justo que quien quiera cursar estudios no obligatorios se vea condicionado por sus posibilidades económicas personales.

El estudio y análisis de los presupuestos educativos y de los capítulos presupuestarios que hemos realizado pone de manifiesto cómo los presupuestos, desde nuestro punto de vista, suelen ser insuficientes para las necesidades reales. Una educación de calidad no se puede conseguir con los presupuestos reducidos que se elaboran actualmente y con las limitaciones de gasto a que dan origen.

A lo largo de este artículo hemos ido viendo distintas formas de entender la financiación no ya de una “red pública”, sino de un servicio público de tipo educativo. Los aspectos que hemos analizado ponen de manifiesto cómo cuando un presupuesto resulta insuficiente obliga a emplear recursos privados para financiar la propia escuela pública. Precisamente porque la financiación ya no es exclusivamente pública o privada, se observa la coexistencia cada vez más frecuente de estructuras mixtas de financiación, de modo que por momentos va resultando más difícil hablar sólo de red de escuela pública o de escuela privada, o enfrentar ambas redes -como sucede en Francia- puesto que esos modos de financiación implican modos de gestión que ya no se encuentran en “estado puro”. Con este fenómeno se está dando lugar a la creación de redes múltiples en una única estructura mixta, bien porque con dinero público se financien centros privados bien por lo contrario, por emplear financiación privada en el escuela pública (comedores, transporte escolar, libros de texto, actividades complementarias y extraescolares, materiales variados... que costean las propias familias). Las escuelas privadas concertadas, que disponen de una doble financiación (pública y privada) que les permite manejar más medios de una forma más autónoma, se vuelven a este respecto mucho más competitivas al ofrecer, en muchas ocasiones, una calidad de servicios superior a los de las escuelas públicas (instalaciones, actividades extraescolares...).

Consideramos de interés mostrar, si quiera de modo esquemático, las dos vías fundamentales a través de las cuales se beneficia un centro privado tanto de la financiación pública directa (tabla 1) como de las ayudas indirectas (tabla 2).

Pero no olvidemos que todas estas cuestiones deben abordarse desde múltiples puntos de vista, y que ninguno puede considerarse el factor exclusivo que desencadena una situación concreta. De hecho, la tendencia al alza en el número de matrículas de las *escuelas privadas* en muchos países europeos y en Estados Unidos responde no ya a cuestiones de dotación económica, de equipamiento o de planes de estudio, sino al aumento de la violencia en las aulas, según indican los propios padres²⁸. Por tanto, si se comenzase por atajar con mano firme este problema, tal vez la demanda de educación pública aumentaría y se invertiría la tendencia actual, por la que muchos centros públicos asisten impotentes a la fuga de alumnos hacia centros concertados, al tiempo que ven reducirse los créditos que les conceden las distintas Administraciones educativas.

En Europa se tiende cada vez más a la idea de potenciar un servicio público educativo. Al hablar de "servicio público" no estamos hablando solamente de red escolar pública. De hecho hemos visto cómo hay países muy avanzados en la prestación de servicios sociales públicos que no tienen el menor empacho en financiar centros de titularidad privada.

Ciertamente no todo consiste en proporcionar dinero a un centro —independientemente de su titularidad—, sino también en las condiciones en que se le suministra. No podemos perder de vista que la capacidad de guía estratégica de un sistema educativo no es posible sin la implicación de todos los sectores sociales afectados y la posibilidad de actuación de manera autónoma.

En este sentido, cabe reclamar la dotación de una verdadera autonomía para los centros públicos. Parece existir un cierto recelo generalizado a que sean los propios centros quienes gestionen sus propios presupuestos. No estamos abogando por la abolición de todo tipo de control sobre la gestión económica de los centros, pero sí por una mayor flexibilidad en los controles burocráticos. Un ejemplo palpable de esta situación puede encontrarse en el plan impulsado desde la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía para gestionar actividades extraescolares de pago en los centros públicos andaluces para el curso 1998/99. A pesar de que estas actividades permiten que los centros dispongan de unos recursos adicionales, se ven limitadas por una serie de condiciones, según las cuales los recursos que genere la actividad sólo se destinarán a esa actividad concreta, y además no pueden organizarse desde el propio centro, sino que hay que encargarla a empresas especializadas. ¿Dónde está aquí la autonomía de los centros? Incluso para "alquilar" las instalaciones del centro para actividades de otros colectivos vecinales, se debe solicitar autorización al Ayuntamiento (si es un centro de Educación Primaria) o a la Delegación Provincial de Educación (si es de Educación Secundaria). Parece como si no se confiara plenamente en la capacidad de gestión de los equipos directivos de los centros. Por último, ¿por qué para financiar el periódico escolar no se puede recurrir a los centros comerciales del barrio para que inserten su publicidad?

¿Qué decir, por otra parte, de los modelos de gestión económica? Los peores vicios de la lógica del sistema burocrático se reproducen a pequeña escala en los centros, y cuesta

28. Cfr. Revista *Actualidad Europa*, nº 5. Enero de 1994. Madrid, ITE de la CECE. P. 5.

TABLA 1: TIPOS DE GASTO PÚBLICO EN ESCUELAS PRIVADAS SUBVENCIONADAS

| | A | B | D | G | E | F | Ir ²⁹ | It ³⁰ | L | H ³¹ | P | UK |
|--|----|----|----|----|----|----|------------------|---|----|-----------------|----|-----|
| Salarios (de docentes y no docentes) | Sí | Sí | — | — | Sí | Sí | Sí | Sólo en Primaria Más que un sueldo es un "premio" | — | Sí | — | Sí |
| Inmuebles (construcción y/o mantenimiento) | Sí | Sí | — | — | Sí | Sí | Sí | Subvención especial a escuelas maternas de Entes Públicos | — | Sí | — | 85% |
| Libros de texto | Sí | Sí | Sí | Sí | — | — | — | A cargo de Entes Locales. Gratis en Primaria y Bonificados en Secundaria | — | Sí | — | — |
| Material Didáctico | Sí | Sí | — | — | Sí | Sí | — | | — | Sí | — | — |
| Otros gastos de funcionamiento³² | — | Sí | — | — | — | — | — | Subvenciones especiales a las escuelas maternas | Sí | Sí | Sí | — |

= Alemania; B = Bélgica; D = Dinamarca; G = Grecia; E = España; F = Francia; Ir = Irlanda; It = Italia; L = Luxemburgo; H= Holanda; P = Portugal; UK = Reino Unido.

¹. Sólo las escuelas de Secundaria.

². Muy raros los centros subvencionados. Más bien reciben una ayuda como subsidio o subvención.

³. En Holanda se subvenciona con dinero público el 100% de los gastos de centros privados.

⁴. En Italia el comedor es gratuito en la escuela Maternal, mientras que el transporte es gratuito en Primaria y está bonificado en Secundaria. En Portugal se llega a subvencionar hasta un 50% los gastos de funcionamiento, y, al igual que en Luxemburgo, se concede un tanto por alumno matriculado en el centro.

TABLA 2: SUBVENCIONES INDIRECTAS A CENTROS PRIVADOS

| | A | B | D | G | E | F | Ir | It | L | H | P | UK |
|--------------------------------|----|----|----|----|---|---------------------------|----|----|---|---|----|----|
| Disminución de tasas fiscales | Sí | — | Sí | — | — | — | — | — | — | — | Sí | — |
| Becas al alumno | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | — | — | — | — |
| Ayudas a la familia | Sí | — | — | Sí | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Ayudas en el pago de intereses | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Formación del profesorado | — | — | — | — | A los centros constituidos cooperativas | En centros concertados | — | — | — | — | — | — |

A = Alemania; B = Bélgica; D = Dinamarca; G = Grecia; E = España; F = Francia; Ir = Irlanda; It = Italia; L = Luxemburgo; H = Holanda; P = Portugal; UK = Reino Unido.

trabajo emprender soluciones innovadoras. Si ya hemos mencionado la financiación “privada” de las escuelas públicas como muestra de un sistema “mixto”, no queremos ahora dejar de reseñar la interesante experiencia de gestión privada de escuelas públicas que se comenzó a impulsar en Estados Unidos en 1994, cuando el Grupo de Estrategias Públicas (*Public Strategies Group*), asumió la gestión de todo el distrito escolar de la ciudad de Minneapolis (Minnesota), aplicando criterios de gestión empresarial profesional para superar algunos inconvenientes mostrados por el sistema burocrático inherente a las Administraciones Públicas³³.

Muy en la línea de la mentalidad americana, esta empresa privada se comprometía a cobrar sus honorarios caso de no lograr los objetivos propuestos, referentes a la mejora de los resultados académicos y al clima de violencia escolar. Desde la mentalidad de gestión privada, y considerando que sin la implicación de todos los miembros de la comunidad educativa el proyecto no funcionaría, se comprometió a cada sector a conseguir una meta mediante la firma de un contrato: los alumnos, a estudiar más, los profesores a mejorar su trabajo, los padres a intervenir activamente y a facilitar el intercambio de información para detectar los fallos, etc.

Todas éstas son una serie de cuestiones que, aplicadas a instituciones públicas, han de ser sopesadas con mucho cuidado, pues tampoco se puede permitir que una empresa determinada imponga sus condiciones al sistema escolar. Pero es indudable que, si queremos avanzar hacia el futuro y no quedarnos estancados en estructuras caducas, hay que buscar nuevas soluciones, como la de reforzar los vínculos entre las escuelas y el mundo laboral. Dicho refuerzo no puede quedar limitado a una situación de aprendizaje práctico durante dos o tres meses, o incluso un curso escolar, sino que las empresas privadas tendrían que participar con más fuerza en la financiación de la educación, de la pública y de la privada.

Habría que hacer comprender a las empresas que un *servicio público* afecta de un modo muy claro al mercado de trabajo. Si van a obtener del sistema educativo la mano de obra que necesitan, son ellas las primeras interesadas en que ese sistema funcione, por lo que deberían implicarse mucho más en financiar ese sistema, puesto que a la larga una mayor calidad del sistema escolar redundará en una mano de obra mejor formada... Medidas semejantes a las que propugnamos ya se han puesto en marcha en el norte de Italia, donde numerosas escuelas de Formación Profesional están a cargo de la FIAT, la Zanussi... porque están formando justo la mano de obra que necesitan.

BIBLIOGRAFÍA

Actualidad Europa, nº 5, enero de 1994. Madrid, ITE de la CECE.

Actualidad Europa, nº 6, febrero de 1994. Madrid, ITE de la CECE.

ANDREINI, G., CENCETTI, C., DOORMAAR, H. y ERMINI, S. (a cura di) (1994): *Le autonomie scolastiche: una lettera in chiave europea*. I Quaderni di Eurydice, Nº 9. Ministero della Pubblica Istruzione. Direzione Generale per gli Scambi Culturali, BDP- Unit^o Italiana di Eurydice Firenze.

33. Según la *Noticia del Mes* publicada en portada en la revista *Actualidad Europa*, nº 6, de febrero de 1994.

- COMISIÓN EUROPEA (1.994): *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (1.995): *Le cifre chiave dell'istruzione nell'Unione europea*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidad Europea.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1.997): *L'emploi en Europe 1.997*. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.
- CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO (1.997): *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 1995/96*. Madrid, MEC.
- CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO (1.998): *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 1996/97*. Madrid, MEC.
- EURYDICE (1.993): *Enseñanza privada-enseñanza no pública: Formas y estatutos en los Estados Miembros de la Comunidad Europea*. Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas.
- FEDERACIÓN DE SINDICATOS INDEPENDIENTES DE ENSEÑANZA: *III Convenio de empresas de enseñanza privada sostenidas total o parcialmente con fondos públicos*. Sevilla, FSIE. s/f.
- GARCÍA GARRIDO, J. L. (1.992): *Problemas Mundiales de la Educación. Nuevas Perspectivas*. Madrid, Dykinson.
- GARCÍA GARRIDO, J. L. (1.993): *Sistemas Educativos de hoy*. Madrid, Dykinson.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, A., SÁEZ CARRERAS, J. y ENCABO PEÑARANDA, J. (1.996): *La comparación en educación y lecturas de pedagogía comparada*. Murcia, D.M.
- MESTRES, J. (1.994): "El centro educativo y su contexto político administrativo", en GAIRÍN SALLÁN J. y DARDER VIDAL, P. (1.994): *Organización y gestión de los centros educativos*. Barcelona, Praxis. pp. 33-59.
- NEAVE, G. (1.987): *La Comunidad Europea y la Educación*. Madrid, Forum Universidad.
- LLORENT BEDMAR, V. (1.996): "La libertad de elección de centro educativo en algunos países europeos", capítulo 5º del libro *Familia y Educación, un enfoque pluridisciplinar*. Sevilla, Departamento de Teoría e Historia de la Educación y Pedagogía Social de la Universidad de Sevilla, pp 105-128.