

Sin inversión no hay equidad

Fortalezas y debilidades del modelo de financiación educativa

Miguel Recio

Catedrático de Filosofía en Secundaria y asesor del Ministerio de Educación y Formación Profesional

NO ES FÁCIL ANALIZAR EL MODELO DE FINANCIACIÓN EDUCATIVA EN ESPAÑA. Tal como le ocurre al conjunto de la educación, presenta algunas particularidades.

Dejando fuera del análisis la miseria del gasto público educativo del franquismo o su fallida ley de financiación de la reforma educativa de 1970, y ateniéndonos únicamente a los 40 años de democracia, España ha tenido y tiene un gasto educativo privado alto –en comparación con los países de la UE– y llamativo, por destinarse a las etapas básicas en vez de a la universitaria. Además, sube fuertemente en las épocas de crisis (¡es el reverso de los recortes!) y, a pesar de que las empresas matriz de los centros privados obtienen cientos de millones al año en beneficios, se ahorran una cantidad en exenciones en el pago de impuestos, principalmente el IVA, que en 2018 superaba los 1.500 millones anuales (una cantidad similar a la que el Estado destinaba a las becas)¹. Recortes en el gasto educativo público, un fuerte incremento en el privado y la duplicación del monto de los beneficios fiscales resumen la política conservadora entre 2011 y 2018.

El gasto público educativo en España es ciertamente eficiente, sin haber alcanzado nunca la media de la OCDE. Aun así, ha conseguido tasas de escolarización, medidas de apoyo y atención a la diversidad similares a los de la media de los países de nuestro entorno y con una equidad reconocida, al menos en los resultados en las pruebas internacionales (PISA).

No obstante, su debilidad es un reflejo del gasto público y, por tanto, no tiene sentido pedir una redistribución de este último, sino su incremento (y el de los impuestos), ya que le dedicamos un 4,3% del Producto Interior Bruto (PIB), menos que la media de la UE². Ahora bien, el énfasis en su incremento debe ser parejo al de su control y evaluación, o rendición de cuentas. ¿Qué objetivos, qué prioridades debe tener el gasto público educativo? Como en las demás cosas referidas a la educación, debe ser objeto de un debate participativo y, en lo posible, consensuado, así como partir de un diagnóstico que ponga de manifiesto las carencias y las necesidades.

¹ Presupuestos Generales del Estado en 2018.

² Eurostat. <https://cutt.ly/uhasGzd>. Consultado el 28 de octubre de 2020.

Hay numerosos estudiosos sobre este tema (el IVIE, Calero, Bonal, Gil Izquierdo, Moreno B., etc.) y es lugar común que nuestro gasto educativo debe mejorar en equidad. Después de 40 años, la igualdad de oportunidades en educación no es tal si hay un claro sesgo de clase social en quienes terminan el grado o el máster universitario, o en quienes lo hacen en las titulaciones de mayor inserción o con más reconocimiento social, lo que, sin embargo, es el caso.

¿Cómo mejorar en equidad?

Hay varios caminos, que pueden ser paralelos y cooperantes. Pero estas trayectorias requieren de hitos y estos son los indicadores que permitirán saber la progresión o estancamiento en nuestro avance. El porcentaje dedicado al PIB se ha revelado, en esta pandemia, como un indicador engañoso: si tomamos el estimado para 2020 por el Fondo Monetario Internacional para España y el gasto público educativo presupuestado, incluyendo los fuertes incrementos realizados desde el Gobierno (becas, FP, digitalización, apoyos a las CC. AA., etc.), resulta que prácticamente hemos alcanzado el 5% del PIB. Tampoco es válido el indicador denominado “gasto por estudiante en centros públicos”, porque se calcula sobre la base de atribuir a este alumnado el conjunto de los gastos de distintos programas (administración en general e inspección, formación del profesorado, becas, etc.) que debieran ser compartidos; en cambio, cuando se calcula el gasto por estudiante de un centro privado sostenido con fondos públicos (concertado), únicamente se tiene en consideración la cuantía de los conciertos.

Es necesario revisar los indicadores y valorar su evolución. La equidad no es solo una característica del gasto público educativo, ya que no puede haber equidad en educación en una sociedad en la que ha aumentado la desigualdad y la pobreza. Desde el punto de vista territorial, la equidad ha mejorado claramente desde que se generalizaron los procesos de transferencias, yendo hacia una creciente convergencia en tasas de escolarización, esperanza de vida escolar, gasto por estudiante, tasas brutas de graduación, etc., avanzándose así en la corrección de diferencias históricas e importantes. Sin embargo, han sido los programas de cooperación territorial –fuertemente impulsados en la Memoria de la LOE– quienes han empujado a esta convergencia, que se ha frenado con su desaparición en 2011. Es hora de retomarlos, aunque el peso decisivo en el incremento y sentido del gasto público educativo depende de las CC. AA.

Presente y futuro

Los fondos europeos destinados a la recuperación de la educación deben ser otra palanca para avanzar hacia la equidad: las autonomías debieran identificar centros situados en zonas desfavorecidas desde el punto de vista socioeconómico o programas, gestionados por centros, destinados al alumnado en situación de vulnerabilidad, y financiar actuaciones que supongan el éxito escolar, incluidas las etapas postobligatorias, y la reducción de las brechas digitales de acceso y uso para el alumnado, y de aplicación para el profesorado y los centros.

Los recursos destinados por el Gobierno a becas son todavía escasos en comparación con la media de la UE y de la OCDE. Pero los recientes y fuertes incrementos y la redistribución en su asignación pueden convertirlos en un claro instrumento de mejora de la equidad. Debe ampliarse su peso en las etapas postobligatorias no universitarias (de composición más igualitaria que la del alumnado universitario) e incrementar sus cuantías para garantizar su suficiencia para que nadie se quede sin estudiar por falta de recursos.

El compromiso que se recoge en la LOMLOE –en discusión en el Congreso– sobre este asunto, puede ser una buena base de partida para una financiación pública de la educación que sea programada, acordada y evaluada.

La equidad no es solo una característica del gasto público educativo, ya que no puede haber equidad en educación en una sociedad en la que ha aumentado la desigualdad y la pobreza