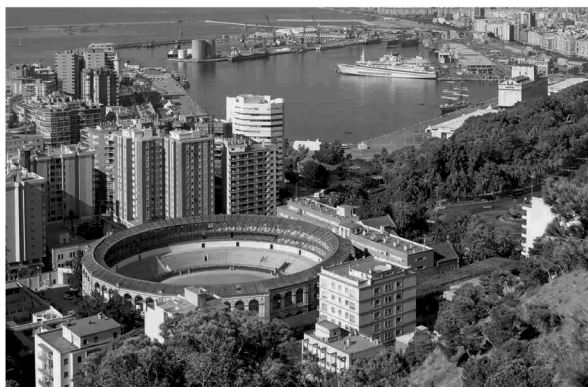


REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES

I.S.S.N.: 0213-7585

2ª EPOCA Enero-Abril 2007



78

MONOGRÁFICO XIV Jornadas de Estudios Andaluces Modelos de financiación autonómica y financiación de los servicios básicos: Educación, Sanidad y Servicios Sociales

Ponencias

Santiago Lago Peñas. La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común: Perspectivas de futuro

Guillem López Casasnovas. La descentralización fiscal en España en la disyuntiva de la nueva financiación autonómica. Algunas reflexiones generales y específicas al caso de la sanidad

Juan de Dios Jiménez Aguilera. La distribución territorial de los recursos sanitarios: Algunas propuestas

José Sánchez Maldonado, Carmina Ordóñez de Haro y Carmen Molina Garrido. La reforma de la financiación autonómica: Un escenario de reparto de los recursos basado en las necesidades de gasto

Alfonso Utrilla de la Hoz. La financiación de los Servicios Sociales en las Comunidades Autónomas

Juan Hernández Armenteros. La financiación de las universidades públicas presenciales. Análisis por Comunidades Autónomas del período 1996 a 2004

Luis Ángel Hierro Recio, Pedro Atienza Montero y David Patiño Rodríguez. La financiación autonómica de régimen general. Nivelación y corresponsabilidad fiscal desde una perspectiva comparada

J. Salvador Gómez Sala y José Sánchez Maldonado. Seguridad Social y Comunidades Autónomas

Jesús Sánchez Fernández. Financiación autonómica y población

Comunicaciones

La financiación de la enseñanza no universitaria en España. Un análisis por comunidades autónomas¹

Carmen Pérez Esparrells
Universidad Autónoma de Madrid

PALABRAS CLAVE: Financiación no universitaria, Gasto público en enseñanza no universitaria, Descentralización del gasto educativo.

KEYWORDS: Non-university funding, Public expenditure on non-university education, Decentralization of educational expenditure.

Clasificación del JEL: H52, I21, I22

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es doble: valorar la situación de la financiación de la enseñanza no universitaria en España en relación con otros países y analizar las diferencias en el gasto público en educación no universitaria por regiones.

En cuanto a la descentralización del gasto público educativo no se puede hablar de una tendencia clara a nivel internacional. Del estudio del gasto público destinado a enseñanzas no universitarias se deducen dos conclusiones importantes. La primera se refiere a que, en términos comparados con la OCDE, el incremento en los últimos años del gasto público en educación no universitaria ha sido discreto. La segunda hace referencia a la comparación del gasto público educativo por población relevante (3-18 años) que revela distinta igualdad de oportunidades a la hora de recibir educación y diferencias considerables en la calidad del servicio ofertado por Comunidades Autónomas.

ABSTRACT

The aim of this paper is to evaluate the situation of non-university funding in Spain in relation with other countries and to analyse if differences in non-university expenditure are very important among Spanish regions.

In terms of decentralization on educational expenditure, it is not possible to speak about a clear trend worldwide. From the study of non-university public expenditure, two important conclusions can be deduced. First of all, in comparison with OECD countries, the increase in the last years of the non-university public expenditure has been discreet. Second, the public expenditure per student in these levels reveals different equality of opportunities at the moment of receiving education and considerable differences in the quality of the education service offered by Spanish regions.

1 Agradezco la colaboración de Susana Morales en el análisis de los datos regionales. En el estudio de los problemas de financiación me he beneficiado de las discusiones con Juan Hernández Armenteros y Alfonso Utrilla de la Hoz. Cualquier error existente en el texto es responsabilidad mía.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos veinticinco años, con el desarrollo del Estado de Bienestar en España alcanzan un papel destacado los gastos sociales y, en especial, los llamados bienes preferentes (sanidad y educación). Y es que estas dos partidas siguen siendo de las más importantes dentro del conjunto de gastos de las Administraciones Públicas. En concreto, en 2004 el gasto público educativo se sitúa por encima del 11% del gasto público total y entorno al 4,5% en relación al PIB.

En todos los países desarrollados se reconoce a la educación como un derecho fundamental, con la inclusión del mismo en las Constituciones. Así, la Constitución Española de 1978 en su artículo 27 regula que "todos tienen derecho a la educación". Y es que ha sido la Carta Magna el origen de las principales modificaciones que han acaecido en las últimas décadas: cambios económicos y sociales que han tenido su fiel reflejo en el sistema educativo (el aumento de los niveles de renta, las variaciones en la estructura de la población, los cambios en las estructuras familiares) y cambios legislativos², que han hecho que la organización actual de las estructuras educativas en España se parezca poco a la de hace algunas décadas.

En este contexto, el Sector Público Español ha jugado un papel muy activo en la política educativa, como regulador, financiador o directamente a través de la producción del servicio educativo. En concreto, el gasto público destinado a la educación ha experimentado un importante crecimiento en el período de la democracia y los gobiernos de las Comunidades Autónomas han pasado a ser los principales proveedores de la educación a comienzos del siglo XXI.

En la actualidad, la descentralización de las competencias en materia de enseñanza no universitaria es una realidad, si bien existen importantes contrastes debido a los diferentes puntos de partida del gasto público en educación de cada una de las regiones españolas, a los diversos factores relacionados con la demografía y el nivel de inmigración de cada Comunidad Autónoma y, sin duda, a las opciones de política educativa que se han emprendido en cada uno de los territorios.

El objetivo de este artículo es doble: valorar la situación de la financiación de la enseñanza no universitaria en España en relación con otros países y analizar las diferencias en el gasto público en educación no universitaria por regiones.

Para ello, tras esta breve introducción, en el segundo apartado se presenta la evolución de algunos indicadores básicos de financiación de la educación no universitaria en el contexto internacional, así como se analiza el grado de descentralización de este gasto educativo en algunos países de la OCDE. En el tercer apartado, se estudia la dimensión del gasto público en educación no universitaria por Comunidades Autónomas desde 2000 tras la completitud del proceso de transferencias. En el cuarto apartado, se estudian algunos componentes del gasto público educativo para contrastar las diferencias producidas por Comunidades Autónomas. Las divergencias regionales se justificarían, desde una perspectiva de federalismo fiscal, en la existencia de demandas heterogéneas. Finaliza este artículo con una serie de conclusiones obtenidas a partir del análisis de los resultados.

2. LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

La educación es uno de los servicios donde más activamente intervienen los Sectores Públicos de los países desarrollados, por considerarla esencial para el desarrollo de una vida digna. A la pregunta de quién

2 Desde 1970 se han promulgado cinco leyes fundamentales que han modificado nuestro sistema educativo: la Ley General de Educación (1970), la Ley de Reforma Universitaria (LRU, 1983), la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE, 1990) y, en la actualidad, la Ley Orgánica de Universidades (LOU, 2001 -en reforma-) y la Ley Orgánica de Educación (2006). Otras leyes muy importantes en educación en España son: Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE, 1985); Ley Orgánica de Participación, Evaluación y Gobierno de los centros docentes (LOPEG, 1995) y Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (LOCPF, 2002).

CUADRO 1
DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS Y PRIVADOS EN LA ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA

	1995							
	2003			1995				
	Recursos Públicos			Recursos Privados				
	Recursos Públicos	Gasto familias	Gasto otras entidades privadas	Total recursos privados	Recursos Públicos	Gasto familias	Gasto otras entidades privadas	Total recursos privados
Alemania	82,1	x	16,3	17,9	81,0	x	x	19,0
Australia	83,7	13,7	2,6	16,3	85,5	10,5	4,0	14,5
Bélgica	95,9	4,1	m	m	m	m	m	m
España	93,4	6,6	m	6,6	86,6	12,5	0,9	13,5
Estados Unidos	91,9	x	x	8,1	93,4	x	x	6,6
Francia	92,4	6	1,6	7,6	m	m	m	m
Italia	97,1	2,8	0,1	2,9	m	m	m	m
México	83,5	16,3	0,1	16,5	83,8	16,2	m	16,2
Reino Unido	86,5	13,5	n	13,5	88,5	11,5	n	11,5
Suiza	86,4	n	13,6	13,6	89,1	n	10,9	10,9
Media OCDE	92,7	---	---	7,4	---	---	---	---

m: dato no disponible.

n: la magnitud es cero o muy cercana al cero.

x: el dato no existe para esta sub-categoría pero está incluido en el total.

Fuente: Education at a Glance, 2006. Elaboración propia.

financia la enseñanza no universitaria en los distintos países de la OCDE, se continúa respondiendo que siguen siendo los gobiernos los que pagan (Cuadro 1). De media para los países de la OCDE, el 92,7% de la educación no universitaria³ es financiada con fondos públicos, aunque la financiación privada supera el 13% en Alemania, Australia, México, Suiza y Reino Unido.

Entre 1995 y 2003, el número de países de la Unión Europea que experimentaron un aumento de la participación pública en la financiación del nivel de enseñanzas no universitarias fue aproximadamente el mismo que el número de países en los que decreció dicha participación, con lo cual no se puede hablar de una tendencia homogénea para el conjunto de países de la Unión Europea. Sin embargo, para los países de la OCDE que no pertenecen a la UE se puede decir que está claramente aumentando la financiación privada.

Otro aspecto relevante en el análisis de la financiación de la educación no universitaria es el estudio del grado de descentralización del gasto público por niveles de gobierno. En el cuadro 2 para el año 2003 se observa como en países como Estados Unidos, Finlandia, Reino Unido y Dinamarca el nivel de gobierno que más gasta es el local, con un 99%, 91%, 75% y 59% del gasto, respectivamente. No obstante, dentro de este bloque de países con mayor peso del gasto local, existen diferentes tendencias: mientras que en Finlandia ha crecido el porcentaje de este gasto, Reino Unido ha sufrido una disminución porcentual a favor del gasto a nivel central.

CUADRO 2
PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO EN ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA POR NIVELES DE GOBIERNO, DESPUÉS DE CONSIDERAR LAS TRANSFERENCIAS ENTRE DICHO GOBIERNOS

	2003			1994		
	Administra- ción Central	Administra- ción Autonómica	Administra- ción Local	Administra- ción Central	Administra- ción Autonómica	Administra- ción Local
Alemania	10	69	21	3	73	24
Australia	20	80	n			
Bélgica	15	80	5		93	7
Dinamarca	29	12	59	29	12	59
España	12	82	6	44	50	6
Estados Unidos	1	1	99			
Francia	74	14	12	71	13	16
Finlandia	9	a	91	18		82
Grecia	m	m	m	96	5	
Holanda	72	n	28	75		24
Irlanda	83	a	17	81		19
Italia	81	6	14	83	2	15
México	23	76	n			
Reino Unido	25	a	75	15		85
Suiza	n	57	43			
Media OCDE	33	28	39			

a: dato no existente porque no existe la categoría.

m: dato no disponible.

n: la magnitud es cero o muy cercana al cero.

Fuente: Education at a Glance 2006, 1997. Elaboración propia.

3 En este artículo se va a considerar educación no universitaria los niveles de primaria, secundaria y postsecundaria no superior según la clasificación internacional CINE97.

En 2003, el nivel regional es el más importante en España (82%), Australia (80%), Bélgica (80%), México (76%) y Alemania (69%). Igualmente, existen distintas tendencias por países. Así como en España se ha producido un movimiento muy acelerado hacia la descentralización, aumentando el gasto regional, en Bélgica y Alemania, se ha producido un cambio inverso, disminuyendo en comparación con 1994 el peso que representa el gasto regional sobre el total.

El gobierno central es el nivel de gobierno con mayor gasto⁴ en 2003 en Irlanda (83%), Italia (81%), Francia (74%) y Holanda (72%). De nuevo, existen tendencias diferentes entre países: por un lado, en Francia e Irlanda se incrementa el porcentaje de gasto del nivel central, por otro, en Italia y Holanda, el peso del gobierno central en el gasto disminuye.

Por último, en la actualidad, los países más descentralizados (a nivel regional/local) son Estados Unidos (99%), Finlandia (91%), Alemania (90%), España (88%) y Bélgica (85%). Dicho orden se ha visto muy alterado con respecto a 1994 en el que el país que contaba con un nivel de gasto totalmente descentralizado era Bélgica (100%), seguido de Alemania (97%), Reino Unido (85%) y Finlandia (82%). España con un 56% de su gasto público educativo descentralizado en 1994 comenzaba a despuntar en su tendencia hacia la descentralización.

3. LA DIMENSIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En España, para la función educativa todos los niveles de gobierno mantienen competencias específicas y, en el caso de la enseñanza no universitaria, aunque exista autonomía en la gestión y en los recursos utilizados por parte de las Comunidades Autónomas, las características básicas de las competencias en esta materia son de aplicación generalizada en todo el Estado.

A partir de los datos del *Education at a Glance* (2006) se puede comprobar como España entre 1995 y 2003 ha registrado un incremento del gasto público en educación no universitaria del 4%, un resultado muy discreto si se compara con el 33% de aumento de la media de la OCDE. Además, mientras que el gasto público total en educación en relación al PIB suponía el 4,7% en 1995, en 2003 asciende tan sólo al 4,3% del PIB de nuestro país. Esta tendencia parece corregirse a partir de 2004⁵, ya que para este año el gasto público educativo alcanza un 4,4% del PIB, consolidándose esta evolución en las previsiones para 2006 (un 4,5% del PIB⁶). Y es que, la demanda social y la escolarización de la población inmigrante hacen prever un aumento sostenido del gasto público educativo en los próximos años en todas las regiones.

La educación no universitaria es una competencia con un alto coste presupuestario para las Comunidades Autónomas por dos motivos: en primer lugar, por el importante volumen de alumnos matriculados y, en segundo lugar, por el considerable número de estos alumnos que cursan sus estudios en centros financiados públicamente. Según datos de la Oficina de Estadística del MEC, de los 8.420.476 alumnos matriculados en el curso 2005/06, 6.978.395 pertenecen a enseñanzas no universitarias, lo que supone casi el 83% del alumnado. Además, a partir del curso 2001/02 en adelante, entorno al 80% de los alumnos de todas las etapas educativas cursaban estudios en centros financiados con fondos públicos, bien en centros de titularidad pública o privados concertados, centros en los que se recogen casi a la totalidad de alumnos en las dos etapas obligatorias (un 97% en cada una de ellas para los últimos cursos académicos). Por tanto, las diferencias en términos de gasto público en enseñanzas no universitarias por Comunidades Autónomas van a venir condicionadas por estos dos factores. En concreto, las regiones con más alumnos en centros públicos en casi todos los niveles de enseñanzas no universitarias son: Andalucía, Extremadura, Castilla-La Mancha y Canarias.

4 Aunque no existen datos disponibles para Grecia en 2003, en 1994 se encontraba con un gasto centralizado del 96%.

5 Para este año, España se encontraba entre los países de la UE-15 con menor porcentaje de PIB destinado a educación, teniendo por detrás solamente a Grecia e Irlanda y a una distancia de casi cuatro puntos porcentuales de Dinamarca, país con mayor gasto público en educación respecto al PIB.

6 MEC (2006a).

CUADRO 3
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA EN RELACIÓN AL PIB

	2000	2001	2002	2003	2004	Tasa cto 2000-04
Andalucía	3,7	3,7	3,7	3,6	3,6	-2,6
Aragón	2,6	2,6	2,6	2,6	2,5	-1,2
Asturias (Principado de)	3,1	3,1	3,2	3,1	3,0	-2,4
Baleares (Illes)	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7	18,1
Canarias	4,0	3,8	3,6	3,5	3,5	-11,6
Cantabria	3,0	2,8	2,8	2,7	2,9	-3,6
Castilla y León	3,1	3,1	3,2	3,2	3,0	-1,1
Castilla-La Mancha	3,7	3,9	4,3	4,2	4,2	16,1
Cataluña	2,1	2,1	2,2	2,2	2,3	8,4
Comunidad Valenciana	2,9	2,9	3,0	3,1	3,1	6,5
Extremadura	4,5	5,1	5,5	4,9	4,8	7,2
Galicia	3,7	3,6	3,7	3,5	3,4	-7,4
Madrid (Comunidad de)	1,8	1,8	1,9	1,9	1,9	7,1
Murcia (Región de)	3,6	3,6	3,7	3,7	3,5	-2,8
Navarra (Comunidad Foral de)	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	0,6
País Vasco	3,2	3,2	3,3	3,3	3,1	-0,6
La Rioja	2,5	2,6	2,6	2,6	2,6	3,0
TOTAL	2,8	2,8	2,9	2,9	2,9	2,0

Fuente: Estadísticas del GP en educación. Series 1992-2004. Elaboración propia.

En el Cuadro 3 se puede observar la evolución del gasto público en educación no universitaria⁷ sobre el PIB de cada región, considerado como la medida del esfuerzo presupuestario en este nivel educativo de cada Comunidad Autónoma. Los datos de este cuadro ponen de manifiesto el importante esfuerzo realizado por regiones con menor nivel de renta, Extremadura (4,8%), Castilla-La Mancha (4,2%) y Murcia (3,5%), muy por encima de la media 2,9%. En el extremo opuesto, se encuentran Comunidades Autónomas con un nivel de renta elevado, como son la Comunidad de Madrid (1,9%) y Cataluña (2,3%).

Además, merece la pena destacar el enorme incremento que se ha producido en estos cinco años analizados en Islas Baleares y Castilla La Mancha, con una tasa de crecimiento porcentual del 18,1% y del 16,1%, respectivamente. Por el contrario, han sufrido un importante retroceso en términos de crecimiento Canarias (-11,6%) y Galicia (-7,4%).

En el Cuadro 4 y la Figura 1 se recogen los porcentajes relativos de gasto público educativo destinado a enseñanzas universitarias y no universitarias. Se observa que para el año 2004, las Comunidades que dedican más de un 33% de su gasto a enseñanza universitaria son Cataluña y la Comunidad de Madrid y más de un 25%, la Comunidad Valenciana y Castilla y León. En la parte inferior del gráfico aparecen las regiones que destinan más de 85% de su gasto educativo a enseñanzas no universitarias (Islas Baleares, Extremadura y Castilla-La Mancha), seguidas del País Vasco y Navarra con un 84,3%. Estas diferencias en el nivel de gasto público destinado a enseñanzas universitarias y no universitarias pueden estar justificadas y, por tanto, ser aceptables, si esas diferencias están originadas por los usuarios potenciales o por los costes de los factores productivos.

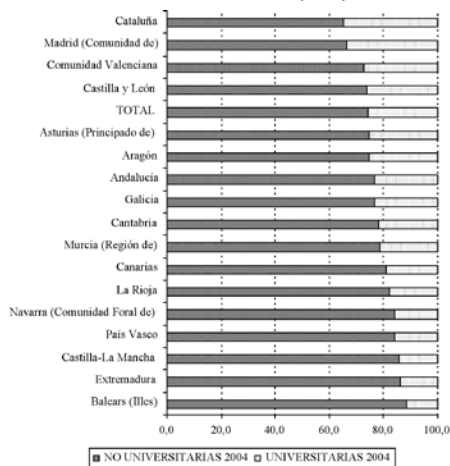
7 El análisis realizado abarca desde el año 2000, momento a partir del cual los datos regionalizados son homogéneos por Comunidades Autónomas, MEC (2006b).

CUADRO 4
PORCENTAJE DE GASTO PÚBLICO EN ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA Y ENSEÑANZA UNIVERSITARIA

	Enseñanzas no Universitarias					Enseñanzas Universitarias				
	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004
Andalucía	77,8	77,7	77,9	76,2	76,5	22,2	22,3	22,1	23,8	23,5
Aragón	74,9	75,7	76,1	75,4	74,8	25,1	24,3	23,9	24,6	25,2
Asturias (Principado de)	73,1	74,5	75,3	76,0	74,8	26,9	25,5	24,7	24,0	25,2
Baleares (Illes)	87,5	86,7	87,5	88,1	88,6	12,5	13,3	12,5	11,9	11,4
Canarias	82,6	81,7	81,5	80,7	81,0	17,4	18,3	18,5	19,3	19,0
Cantabria	77,0	77,9	77,8	76,6	78,3	23,0	22,1	22,2	23,4	21,7
Castilla y León	73,1	75,1	75,8	75,7	74,1	26,9	24,9	24,2	24,3	25,9
Castilla-La Mancha	86,4	86,7	85,7	85,8	85,6	13,6	13,3	14,3	14,2	14,4
Cataluña	73,8	73,2	73,5	74,9	65,4	26,2	26,8	26,5	25,1	34,6
Comunidad Valenciana	73,2	72,7	73,0	70,8	72,7	26,8	27,3	27,0	29,2	27,3
Extremadura	83,1	85,4	87,1	86,3	86,0	16,9	14,6	12,9	13,7	14,0
Galicia	77,6	77,7	78,1	78,0	76,8	22,4	22,3	21,9	22,0	23,2
Madrid (Comunidad de)	66,3	64,7	66,7	66,6	66,3	33,7	35,3	33,3	33,4	33,7
Murcia (Región de)	77,9	78,1	78,8	78,9	78,5	22,1	21,9	21,2	21,1	21,5
Navarra (Comunidad Foral de)	84,1	86,1	84,5	84,5	84,3	15,9	13,9	15,5	15,5	15,7
País Vasco	83,9	84,2	84,1	84,9	84,3	16,1	15,8	15,9	15,1	15,7
La Rioja	78,4	83,2	80,7	81,7	82,2	21,6	16,8	19,3	18,3	17,8
TOTAL	76,2	76,1	76,6	76,2	74,5	23,8	23,9	23,4	23,8	25,5

Fuente: Estadísticas del GP en educación. Series 1992-2004. Elaboración propia.

FIGURA 1
**PORCENTAJE DE GASTO PÚBLICO EDUCATIVO DESTINADO A ENSEÑANZAS NO UNIVERSITARIAS
 Y UNIVERSITARIAS (2004)**



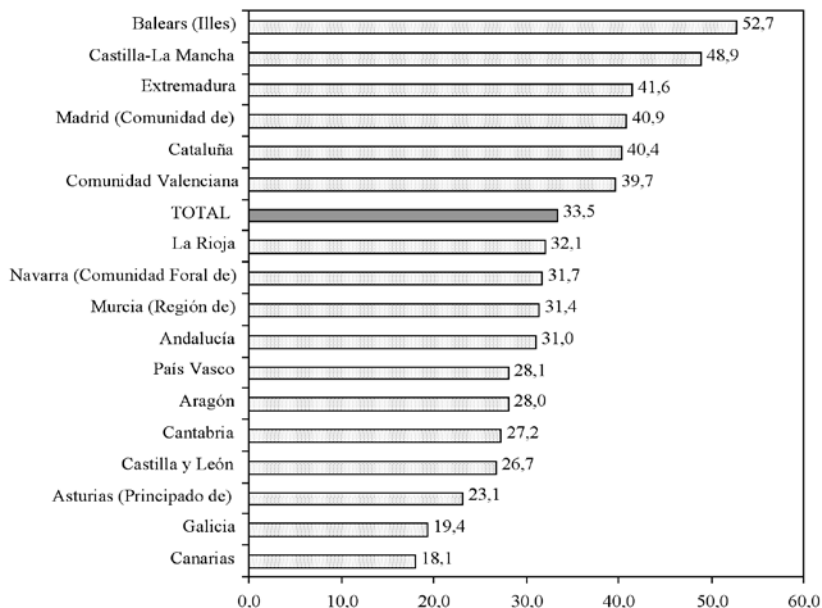
Fuente: Estadísticas del GP en educación. Series 1992-2004. Elaboración propia.

CUADRO 5
GASTO PÚBLICO EN ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA (PRECIOS CORRIENTES) (Miles de Euros)

	2000	2001	2002	2003	2004 (p)	TASA CTO 2000-04
Andalucía	3.044.315	3.232.983	3.478.804	3.685.914	3.988.034	31,0
Aragón	488.943	519.099	568.026	589.496	626.052	28,0
Asturias (Principado de)	421.918	457.065	489.323	506.573	519.305	23,1
Balears (Illes)	344.915	396.606	441.603	482.951	526.673	52,7
Canarias	975.195	1.006.278	1.036.703	1.083.812	1.151.336	18,1
Cantabria	235.024	234.501	247.380	252.557	299.015	27,2
Castilla y León	1.070.803	1.159.332	1.252.712	1.314.673	1.357.184	26,7
Castilla-La Mancha	771.032	881.216	1.037.356	1.069.932	1.148.395	48,9
Cataluña	2.397.731	2.498.686	2.798.435	3.034.470	3.365.757	40,4
Comunidad Valenciana	1.698.795	1.844.148	2.046.405	2.222.441	2.373.614	39,7
Extremadura	472.695	566.485	662.987	638.526	669.121	41,6
Galicia	1.207.862	1.239.163	1.357.780	1.394.746	1.442.019	19,4
Madrid (Comunidad de)	1.879.998	2.068.492	2.272.228	2.455.020	2.648.327	40,9
Murcia (Región de)	533.178	575.282	626.481	670.181	700.378	31,4
Navarra (Comunidad Foral de)	306.522	330.887	350.104	377.460	403.836	31,7
País Vasco	1.240.379	1.354.640	1.445.241	1.531.961	1.589.270	28,1
La Rioja	117.264	127.920	134.271	145.189	154.952	32,1
TOTAL	17.206.569	18.492.783	20.245.838	21.455.900	22.963.268	33,5

Fuente: Estadísticas del GP en educación. Series 1992-2004. Elaboración propia.

FIGURA 2
CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO EN ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA 2000-04



Fuente: Estadísticas del GP en educación. Series 1992-2004. Elaboración propia.

Observando el Cuadro 5 y la Figura 2 se puede hacer una clasificación de las Comunidades Autónomas en cinco grupos atendiendo al crecimiento experimentado en los últimos cinco años de los que se tienen datos disponibles de gasto público en enseñanza no universitaria regionalizados:

- Nivel muy alto: Islas Baleares y Castilla-La Mancha (en el entorno del 50%).
- Nivel alto: Extremadura, Comunidad de Madrid, Cataluña y Comunidad Valenciana (en el entorno del 40%).
- Nivel medio: La Rioja, Navarra, Murcia, Andalucía (entre 31% y 32%).
- Nivel bajo: País Vasco, Aragón, Cantabria, Castilla y León (entre 27% y 28%).
- Nivel muy bajo: Asturias, Galicia y Canarias (éstas dos últimas con menos del 20%).

Por último, para comparar si existe igualdad de oportunidades a la hora de recibir la educación no universitaria se han obtenido las cifras relativas al gasto público educativo per cápita (teniendo en cuenta la población relevante de 3 a 18 años) en las distintas Comunidades Autónomas.

CUADRO 6
GASTO EN EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA PER CÁPITA (POBLACIÓN RELEVANTE 3-18 AÑOS)
(PRECIOS CORRIENTES) (Euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	Tasa cto 2000-04
Andalucía	1.993,9	2.183,2	2.390,5	2.549,7	2.774,8	39,2
Aragón	1.333,3	1.489,1	1.637,7	1.721,8	1.829,3	37,2
Asturias (Principado de)	1.566,9	1.794,6	1.988,9	2.132,7	2.253,8	43,8
Balears (Illes)	2.307,8	2.632,5	2.896,6	3.120,2	3.385,7	46,7
Canarias	2.795,4	2.903,5	3.006,3	3.165,6	3.384,0	21,1
Cantabria	2.423,5	2.525,0	2.738,7	2.854,2	3.448,2	42,3
Castilla y León	2.910,2	3.274,8	3.655,1	3.905,4	4.096,7	40,8
Castilla-La Mancha	2.338,6	2.740,6	3.269,8	3.374,1	3.620,2	54,8
Cataluña	2.453,3	2.609,0	2.944,9	3.168,9	3.497,1	42,5
Comunidad Valenciana	2.399,7	2.657,5	2.963,8	3.196,8	3.399,0	41,6
Extremadura	2.245,3	2.779,3	3.340,0	3.310,2	3.552,3	58,2
Galicia	2.786,2	2.985,1	3.408,5	3.609,1	3.866,4	38,8
Madrid (Comunidad de)	2.198,8	2.437,8	2.667,6	2.840,1	3.058,3	39,1
Murcia (Región de)	1.983,7	2.172,3	2.374,3	2.523,8	2.621,8	32,2
Navarra (Comunidad Foral de)	2.818,1	3.075,2	3.265,6	3.539,3	3.783,5	34,3
País Vasco	4.239,7	4.812,9	5.284,0	5.730,0	6.030,3	42,2
La Rioja	3.275,0	3.813,0	3.973,0	4.279,7	4.725,3	44,3
TOTAL	2.342,3	2.584,1	2.866,2	3.049,9	3.280,8	40,1

Fuente: Estadísticas del Gasto Público en educación. Series 1992 a 2004. MEC y Padrón municipal. Principales series de población desde 1998. INE. Elaboración propia.

En el Cuadro 6 se observa como existen considerables diferencias en el nivel de prestación del servicio educativo en las distintas regiones. Así en 2004, País Vasco⁸ mantenía el nivel de gasto público educativo per cápita más alto con 6.030 Euros, seguido muy de lejos por La Rioja y Castilla y León (4.725 y 4.097 Euros por población relevante, respectivamente). En el lado opuesto se encuentran Comunidades Autónomas⁹ como Aragón, Asturias, Murcia y Andalucía, con tan sólo 1.829, 2.254 y 2.622, 2.775 Euros per cápita, respectivamente. El aumento más importante de este indicador en términos de tasa de crecimiento porcentual se produce en Extremadura (58,2%) y Castilla-La Mancha (54,8%). Por el contrario, la tasa de crecimiento porcentual es muy baja en Canarias (21,1%) y relativamente baja en Murcia (32,2%).

- 8 El gasto en educación no universitaria per cápita en País Vasco es distinto por sus propias características particulares. El desarrollo del idioma en la escolarización obligatoria ha supuesto un importante coste añadido al coste ordinario en el sistema educativo del País Vasco.
- 9 El efecto "dispersión" que se produce en algunas regiones, con grupos reducidos en las aulas puede estar produciendo un encarecimiento del coste educativo, lo que se traduce en un menor gasto per cápita. También, el tamaño medio del grupo puede venir determinado por la densidad de población, con regiones con una población rural reducida o por el hecho de que en algunas regiones existan mayores tamaños de grupo (siempre próximos al límite, como es el caso de Andalucía y Murcia) con costes fijos más repartidos.

Los resultados derivados de este tipo de análisis deben ser tomados con cautela ya que un indicador elevado no tiene porque implicar directamente un aumento en la calidad del servicio educativo (Santín, 2001). En muchas ocasiones, el resultado positivo se deriva del aumento en el esfuerzo presupuestario manteniéndose constante el número de alumnos, como ocurre en los últimos años. No obstante, el crecimiento del colectivo de inmigrantes dentro del alumnado de algunas Comunidades Autónomas, con unas mayores necesidades de gasto en términos de educación compensatoria (aulas de enlace, tutorías personalizadas, etc.) puede hacer que el efecto sea distinto según las características peculiares de la población que se escolariza en cada región.

4. ESTUDIO DE ALGUNOS COMPONENTES QUE INFLUYEN EN LA PRESTACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EDUCATIVO EN EL CONTEXTO REGIONAL

En este apartado se estudian algunos componentes del gasto público educativo para contrastar las diferencias producidas por Comunidades Autónomas. Las divergencias regionales se justificarían, desde una perspectiva de federalismo fiscal, en la existencia de demandas heterogéneas.

Las diferencias en las preferencias explícitas se manifiestan en las mejoras de la prestación del servicio a través de ratios de calidad y/o en los aumentos de recursos destinados a esta política educativa frente a otras alternativas de gasto. Implícitamente, las distintas tasas de escolarización en centros públicos o privados o la utilización en mayor o menor medida de centros concertados son indicadores imperfectos de las preferencias regionales, ya que pueden ser consecuencia y no causa de menores niveles de gasto.

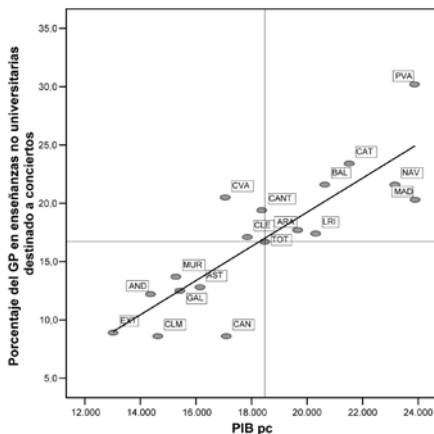
Para el curso 2003/04 un 28% de los centros que impartían enseñanzas no universitarias eran centros privados, mientras que un 31% del alumnado de estos niveles cursaban estudios en dichos centros. Por tanto, un alto porcentaje de los centros privados son concertados y, en consecuencia, recibirán financiación pública mediante los llamados conciertos económicos debiendo adecuar su funcionamiento a las mismas normas que rigen los centros públicos. Por tanto, una parte del gasto público en educación se destina a la financiación de la enseñanza privada concertada, en concreto, para el curso 2003/04 en el entorno del 11% sobre el total, lo que prácticamente se corresponde en su totalidad con el gasto que las Administraciones Educativas de las Comunidades Autónomas destinan a dichos conciertos, (tan sólo un 0,05% es gasto relativo al MEC por este concepto).

No obstante, del total del gasto público dedicado a enseñanzas concertadas en toda España, las Comunidades Autónomas que más porcentaje se llevan son Cataluña (un 20% del total), Andalucía (13%), Madrid (12,5%) y País Vasco (12%).

En esta Figura 3 se refleja una fuerte correspondencia entre el PIB per capita de cada Comunidad Autónoma y el porcentaje de gasto público en enseñanza no universitaria destinado a conciertos. Se observa como en el cuadrante II se concentran aquellas regiones más ricas que, a su vez, dedican más porcentaje de este gasto a conciertos educativos, entre otras, País Vasco, Madrid, Navarra y Cataluña. Por el contrario, regiones con menos PIB per capita se encontrarían agrupadas en el cuadrante IV. Se concluye, por tanto, a partir de la recta de regresión estimada que el nivel económico de las Comunidades Autónomas puede estar marcando las preferencias regionales.

Como se ha señalado, existen otros factores que pueden estar provocando diferencias entre Comunidades Autónomas. Uno de los componentes fundamentales, no por volumen de gasto, sino por su importancia a la hora de establecer comparaciones por Comunidades Autónomas en términos de igualdad de oportunidades es el gasto en becas.

FIGURA 3
PORCENTAJE GASTO PÚBLICO DESTINADO A CONCIERTOS FRENTE A PIB PC

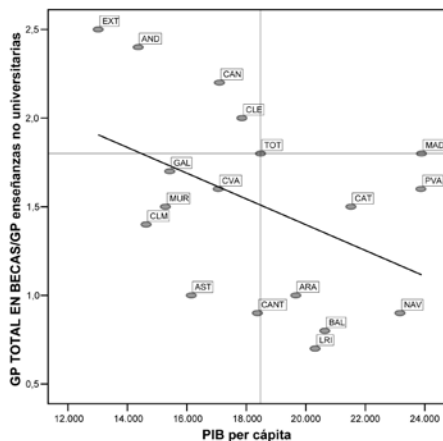


Regresión: $y = -10,064 + 0,00146x$

$R^2 = 0,721$

Fuente: MEC (2006) Elaboración propia.

FIGURA 4
RELACIÓN GP TOTAL BECAS (CURSO 2003/2004) EN ENSEÑANZAS NO UNIVERSITARIAS FRENTE A PIB (AÑO 2004)



REGRESIÓN: $y = 2,85 - 0,000073x$

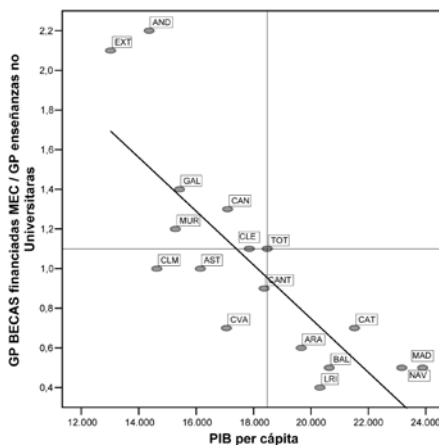
$R^2 = 0,1944$

Fuente: MEC (2006) Elaboración propia.

Como se deduce de la finalidad de la política de becas, el PIB per cápita de una región y el gasto público en becas¹⁰ efectuado en su totalidad en esa región no son variables independientes entre sí. El porcentaje de gasto público total en becas en relación con el gasto público en enseñanzas no universitarias y el PIB per cápita regional tienen una correlación negativa, es decir, valores elevados de uno de ellos se asocian a valores bajos del otro y viceversa. La Figura 4 refleja que existe esa relación negativa.

No obstante, se va a estudiar separadamente la parte del gasto público en becas que concede directamente el MEC a cada una de las Comunidades Autónomas y la otra parte del gasto público en becas que serían las que destinan directamente las Comunidades Autónomas a los alumnos de su territorio. En el curso 2003/04, el porcentaje del gasto público en becas del MEC en relación al total de gasto público en becas ascendió al 59,8%.

FIGURA 5
**RELACIÓN GP BECAS FINANCIADAS MEC/GPE EN ENSEÑANZAS NO UNIVERSITARIAS
(CURSO 2003/2004) FRENTE A PIB (AÑO 2004)**



NOTA: No está País Vasco por tener transferidas todas las competencias de becas

Regresión: $y = 3,46 - 0,00013x$

$R^2 = 0,656$

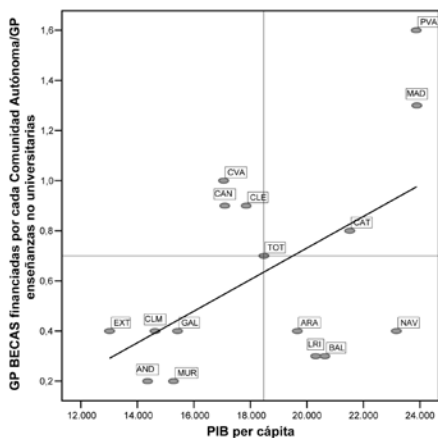
Fuente: MEC (2006) Elaboración propia.

En la Figura 5 donde sólo se tienen en cuenta las becas concedidas por el MEC¹¹ se comprueba como sigue produciéndose la misma relación negativa entre las variables. Así, las Comunidades Autónomas con un PIB per cápita más alto, Navarra, Comunidad de Madrid, Cataluña, Islas Baleares, La Rioja y Aragón, se encuentran localizadas en el III cuadrante, mientras que Extremadura, Andalucía, Galicia y Murcia, con niveles de renta per cápita mucho más bajos son las que se sitúan en el I cuadrante.

10 En el curso 2003/04 del gasto público total en educación, el gasto en becas y ayudas al estudio alcanzaba tan sólo el 2,7%.

11 El total de gasto público en becas para los niveles no universitarios concedido por el MEC para el año 2003/04 asciende a 241.637,7 miles de Euros.

FIGURA 6
**RELACIÓN GP BECAS FINANCIADAS CCAA EN ENSEÑANZAS NO
 UNIVERSITARIAS (CURSO 2003/2004) FRENTE A PIB (AÑO 2004)**



NOTA: No se tienen datos disponibles de Asturias y Cantabria.

REGRESIÓN: $y = -0,529 + 0,00063x$

$R^2 = 0,2862$

Fuente: MEC (2006) Elaboración propia.

En la Figura 6 se comprueba como, paradójicamente, la pendiente es positiva¹² en la relación entre las variables. En concreto, en el cuadrante II se localizan las regiones más ricas, País Vasco, Comunidad de Madrid y Cataluña, con un importante porcentaje de gasto público en becas de su Comunidad respecto al gasto público en enseñanza universitaria. Por el contrario, en el cuadrante IV, de menores porcentajes de gasto en becas en relación al gasto educativo de la región se encuentran Extremadura, Castilla-La Mancha, Andalucía, Galicia y Murcia. Esta situación puede venir explicada por el hecho de que estas cinco regiones están más beneficiadas del volumen de becas procedentes del MEC, mientras que la Comunidad de Madrid y Cataluña intentan potenciar su sistema de becas a nivel autonómico.

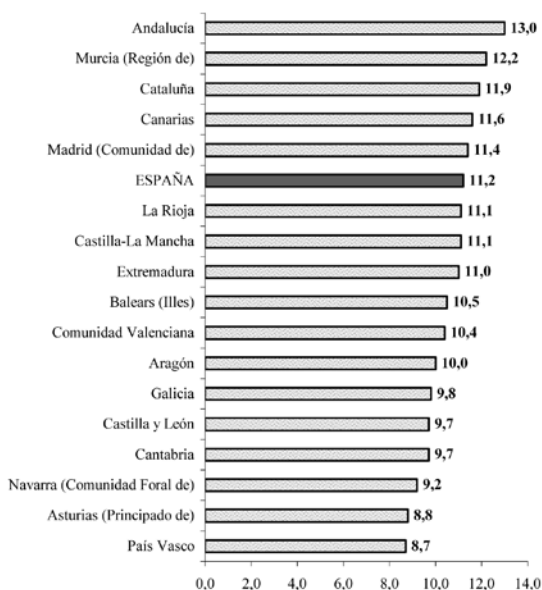
Las diferencias en el coste de producción del servicio pueden derivarse de una oferta heterogénea de servicios (número de profesores, número de centros¹³, dotación de los mismos) o aproximarse a través de indicadores objetivos (localización de los centros educativos por tamaño del municipio).

El profesorado de las enseñanzas no universitarias¹⁴ durante los últimos diez años (entre 1995/96 y 2005/06) ha experimentado un incremento del 22% mientras que el alumnado para este colectivo ha sufrido una disminución del 9% en el mismo período.

- 12 Algunas Comunidades Autónomas, como Castilla-La Mancha, Aragón y Canarias, tienen instaurado un sistema de préstamos de libros de texto en los niveles obligatorios al que pueden acceder todos los alumnos. Al no tratarse de ayudas quedan fuera del concepto aquí empleado de gasto en becas y ayudas al estudio. Esta circunstancia puede estar afectando, sin duda, al signo positivo de la pendiente.
- 13 En lo referente al número de centros que imparten enseñanzas no universitarias, éstos, en el curso 2005/06 ascienden a los 22.607, de los cuales 16.063 son públicos, lo que representa el 71%.
- 14 Para el curso 2004/05 la plantilla de profesores de la enseñanza pública en niveles no universitarios era de 575.542 docentes.

En consecuencia, el incremento del número de profesores está haciendo posible que el número medio de alumnos por profesor en centros públicos se reduzca progresivamente a lo largo de los años, lo que contribuye, sin duda, en la mejora del ratio alumnos por profesor. Ahora bien, en los cursos analizados de la comparación entre Comunidades Autónomas se puede observar que existen bastantes diferencias en un ratio tan sensible como este y, en concreto, para Andalucía se obtienen los ratios de alumnos por profesor más elevados.

FIGURA 7
NÚMERO MEDIO DE ALUMNOS POR PROFESOR. CURSO 2003/2004



Fuente: Las cifras de la Educación en España. Estadísticas e Indicadores. Edición 2006. MEC. Elaboración propia.

Atendiendo al número medio de alumnos por profesor en centros públicos, recogido en el Cuadro 7 y la Figura 7, se pueden dividir a las Comunidades Autónomas en cinco grupos:

- CC.AA. con un número muy bajo de alumnos por profesor: País Vasco, Asturias y Navarra (en el entorno de 9).
- CC.AA. con un número bajo de alumnos por profesor: Cantabria, Castilla y León, Galicia, Aragón, Comunidad Valenciana y Baleares (en el entorno de 10).
- CC.AA. con un número medio de alumnos por profesor: Extremadura, Castilla-La Mancha, La Rioja, Comunidad de Madrid y Canarias (en el entorno de 11).
- CC.AA. con un número alto de alumnos por profesor: Cataluña y Murcia (en el entorno de 12).
- CC.AA. con un número muy alto de alumnos por profesor: Andalucía (con 13).

CUADRO 7
NÚMERO MEDIO DE ALUMNOS POR PROFESOR EN CENTROS PÚBLICOS

	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04
Andalucía	14,8	13,7	13,5	13,4	13,0
Aragón	10,7	10,2	9,9	9,8	10,0
Asturias (Principado de)	10,9	10,0	9,5	8,8	8,8
Baleares (Illes)	11,8	11,3	11,0	10,8	10,5
Canarias	12,7	12,4	12,0	11,8	11,6
Cantabria	11,1	10,5	10,0	9,7	9,7
Castilla y León	11,0	10,5	10,1	9,8	9,7
Castilla-La Mancha	13,0	12,4	12,1	11,5	11,1
Cataluña	11,7	11,6	11,6	11,8	11,9
Comunidad Valenciana	11,6	11,0	10,6	10,5	10,4
Extremadura	12,8	12,3	11,8	11,3	11,0
Galicia	11,0	10,4	9,7	9,7	9,8
Madrid (Comunidad de)	12,9	12,4	11,8	11,7	11,4
Murcia (Región de)	13,1	13,1	12,5	12,1	12,2
Navarra (Comunidad Foral de)	9,7	9,4	9,3	9,2	9,2
País Vasco	9,2	8,9	8,7	8,6	8,7
La Rioja	11,6	11,2	11,2	11,3	11,1
ESPAÑA	12,3	11,8	11,5	11,3	11,2

Fuente: Las cifras de la Educación en España. Estadísticas e Indicadores. Edición 2006. MEC. Elaboración propia.

También las diferencias en costes medios de personal en un gasto tan intensivo en el factor trabajo es, sin duda, un elemento central en la explicación del gasto educativo. Así, en el Cuadro 8 se comprueba como el porcentaje de gasto en personal en relación al gasto público educativo en enseñanzas no universitarias es muy alto en Canarias, Andalucía, Extremadura y Murcia. En el extremo opuesto, se encuentran País Vasco y Cataluña. Además, esta variable sólo crece en Islas Baleares (12,1%) y Navarra (1,3%). En el resto de regiones se produce un descenso en Castilla y León (-7,5%), Extremadura (-6,7%), País Vasco (-6,5%), Comunidad de Madrid (-6%) y Cataluña (-5,8%).

CUADRO 8
**PORCENTAJE DEL GASTO EN PERSONAL (CAPÍTULO 1) EN RELACIÓN AL GASTO PÚBLICO
 EDUCATIVO EN ENSEÑANZAS NO UNIVERSITARIA**

	2000	2001	2002	2003	2004	Tasa cto 2000-04
Andalucía	78,1	78,0	77,0	77,6	77,3	-1,0
Aragón	71,2	72,3	69,6	70,7	70,1	-1,5
Asturias (Principado de)	74,0	75,0	73,6	74,7	73,8	-0,2
Balears (Illes)	62,3	66,1	65,3	68,0	69,8	12,1
Canarias	82,3	81,1	80,4	79,8	79,0	-4,0
Cantabria	68,2	71,8	70,5	66,6	64,9	-4,9
Castilla y León	72,8	68,7	69,9	68,1	67,3	-7,5
Castilla-La Mancha	77,9	76,5	69,8	74,2	73,8	-5,3
Cataluña	61,8	61,1	58,2	58,5	58,2	-5,8
Comunidad Valenciana	69,9	69,9	66,5	66,0	66,5	-4,8
Extremadura	81,1	77,0	68,9	75,8	75,6	-6,7
Galicia	73,3	74,7	71,8	71,6	71,8	-2,2
Madrid (Comunidad de)	68,9	67,5	66,1	66,0	64,8	-6,0
Murcia (Región de)	76,2	75,4	74,7	74,2	75,2	-1,3
Navarra (Comunidad Foral de)	63,6	63,1	62,5	64,0	65,8	3,5
País Vasco	58,6	57,9	56,5	55,7	54,7	-6,5
La Rioja	70,7	70,2	69,3	68,0	69,2	-2,2
TOTAL	71,1	70,6	68,4	68,7	68,4	-3,9

Fuente: Estadísticas del GP en educación. Series 1992-2004. Elaboración propia.

5. CONCLUSIONES

Como se ha comprobado, la educación es uno de los servicios donde más activamente intervienen los Sectores Públicos de todos los países de la OCDE, especialmente la educación no universitaria por considerarla esencial para el desarrollo de una vida digna. Así, se comprueba como, desde el punto de vista de la financiación de la educación no universitaria en el contexto internacional, son los gobiernos los que financian principalmente estos niveles educativos, con un porcentaje en media superior al 92%.

En cuanto a la descentralización del gasto público educativo no se puede hablar de una tendencia clara. Por una parte, existen países –todos ellos de la Unión Europea- con un nivel de centralización muy elevado, como son Grecia, Irlanda, Italia, Francia y Holanda. Por otra, se produce un grado de descentralización considerable a nivel regional/local en otros países europeos como Finlandia, Alemania, España y Bélgica. Además del caso singular de Estados Unidos donde la descentralización a nivel local alcanza prácticamente la totalidad, con un 99%.

Del estudio del gasto público destinado a enseñanzas no universitarias se deducen dos conclusiones importantes. La primera se refiere a que, en términos comparados con la OCDE, el incremento en los últimos años del gasto público en educación no universitaria ha sido discreto. No obstante, existen perspectivas favorables en la evolución de algunos indicadores como el gasto público educativo en relación al PIB, consolidándose una tendencia al alza en los últimos ejercicios. Y es que, el fuerte crecimiento de este gasto en la década de los

noventa consiguió reducir la tensión sobre los recursos a comienzos del siglo XXI y permitió mejorar el esfuerzo de todas las regiones en términos de gasto público en porcentaje del PIB, aunque la llegada masiva de inmigrantes escolarizados está cambiando de nuevo el panorama educativo.

La segunda hace referencia a la comparación del gasto público educativo por población relevante (3-18 años) que revela distinta igualdad de oportunidades a la hora de recibir educación y diferencias considerables en la calidad del servicio ofertado por Comunidades Autónomas.

El crecimiento de la población inmigrante en edad de escolarización y que, por sus características, en media, necesitan un gasto educativo mayor, la introducción en los centros de las nuevas tecnologías, el efecto del idioma, el efecto dispersión son, como se ha visto, elementos claves que hacen que el gasto público en educación no universitaria sea distinto por Comunidad Autónoma.

En muchos casos, las mayores diferencias se producen por las preferencias explícitas que manifiestan las Comunidades Autónomas y los ciudadanos de los respectivos territorios por abordar mayores gastos en la educación no universitaria frente a la universitaria, como ocurre en Islas Baleares y Extremadura. De ahí la necesidad de descender a nivel micro dentro de cada región, con la pertinencia de este tipo de estudios.

Por otra parte, deberían acometerse trabajos que analizaran, también por regiones, los rendimientos escolares. Como es bien sabido, en España los rendimientos de la enseñanza no universitaria se alejan del resto de países de nuestro entorno y esta situación puede estar provocando un encarecimiento de los costes. Si se consiguen mejoras en los resultados educativos, pueden reducirse el número de repetidores y aumentar así la eficiencia del gasto educativo.

Como colofón, se hace necesario, por tanto, la articulación de mecanismos de información y supervisión del sistema de enseñanza no universitaria que controlen esas diferencias y la calidad del servicio ofertado. De esta forma, los ciudadanos estarán informados de las diferencias existentes en estos términos por Comunidades Autónomas, con el fin de que éstos puedan reclamar en sus respectivos territorios mejoras en la calidad del servicio educativo.

BIBLIOGRAFÍA

- BONAL, X. et al (2005): *La descentralización educativa en España*, Ed. Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona.
- CALERO, J. Y BONAL, X. (1999): *Política educativa y gasto público en educación*, Ed. Pomares-Corredor, Barcelona.
- MEC (2006a): *Datos básicos de la educación en España en el curso 2006-07*, www.mec.es
- MEC (2006b): *Estadísticas del Gasto Público en Educación. Series 1992 a 2004*, www.mec.es
- OCDE (varios años): *Education at a Glance, 2006, 1997*, Paris, www.oecd.org
- MANCEBÓN, M.J. y MUÑIZ, M. (2003): "Aspectos clave de la evaluación de la eficiencia productiva en la educación secundaria", *Papeles de Economía Española*, 95, pp. 162-187.
- PÉREZ ESPARRELLS, C. y UTRILLA, A. (2004): "Análisis comparativo del gasto público en educación por Comunidades Autónomas y factores determinantes de sus diferencias tras el proceso de transferencias", *Actas 9º Congreso de Economía*, Vol. 2, pp. 246-263.
- SANTÍN, D. (2001): "La necesidad de gasto en educación no universitaria en las Comunidades Autónomas: ¿existe igualdad de oportunidades educativas?", *Hacienda Pública Española*, 159-4, pp. 217-250.

