

2 Finançament de l'educació

Els indicadors de despesa educativa per comunitats autònomes presentats en la taula 1 permeten situar l'esforç econòmic que realitza Catalunya per comparació amb la resta de l'Estat. Les dades més recents, elaborades a partir dels pressupostos liquidats de 2003, confirmen el clar estancament de Catalunya pel que fa als recursos econòmics destinats a l'educació. En efecte, com han demostrat estudis recents (Bonal, Rambla i Ajenjo, 2004; Calero i Bonal, 2003), Catalunya és la comunitat autònoma que, juntament amb la Comunitat de Madrid, destina menys esforç a l'ensenyament no universitari (mesurat en despesa pública sobre el PIB en aquest tipus d'ensenyament).

La taula 2 compara l'evolució recent d'algunes magnituds de despesa tant a Catalunya com a la resta de l'Estat. La taula permet observar un augment poc significatiu de la despesa educativa sobre el PIB (un 0,1% tant a Catalunya com a la resta de l'Estat) i el manteniment de la distància entre ambdues administracions (tot i que és una dada que cal prendre amb precaució a causa de despeses no diferenciables per comunitats autònomes). La despesa unitària en ensenyament no universitari continua essent significativament més baixa a Catalunya que a la resta de l'Estat, fins i tot augmenta menys a Catalunya que al conjunt de l'Estat. Finalment la despesa pública en concerts com a percentatge de la despesa pública no universitària és significativament més alta a Catalunya que la mitjana estatal, un fet lògic si tenim en compte que Catalunya escolaritza en centres privats una proporció d'alumnat sensiblement per damunt de la mitjana espanyola.

Taula 1.

Indicadors de finançament de l'educació, per comunitats autònomes (2003)

| Comunitat autònoma | Despesa pública en educació (no univ.) / PIB | Despesa pública en educació (univ.) / PIB | Despesa pública en educació (total) / PIB | Despesa pública en educació (no univ.) per estudiant (en euros) | Despesa pública en educació (no univ.) per estudiant en relació amb el PIB per càpita (2002) | Despesa pública en ensenyaments privats (concertats) / despesa pública en educació (no univ.) (%) | Estudiants en centres concertats (no univ.) / estudiants no univ. (%) | Despesa pública en centres privats / estudiants en centres concertats (en euros) |
|----------------------|--|---|---|---|--|---|---|--|
| Catalunya | 2,22 | 0,60 | 2,82 | 2.980,2 | 11,8 | 23,3 | 35,0 | 1.987,8 |
| Espanya | 3,16 | 0,79 | 4,42 | 3.444,6 | 16,2 | 15,7 | 25,7 | 2.104,6 |
| Andalusia | 3,61 | 0,96 | 4,58 | 2.611,7 | 16,3 | 12,2 | 17,6 | 1.818,3 |
| Aragó | 2,57 | 0,67 | 3,27 | 3.364,7 | 15,1 | 17,0 | 30,8 | 1.858,2 |
| Astúries | 3,13 | 0,81 | 4,31 | 3.746,0 | 20,5 | 12,8 | 21,9 | 2.184,3 |
| Balears | 2,58 | 0,30 | 2,88 | 3.330,4 | 12,4 | 22,3 | 34,1 | 2.176,6 |
| Canàries | 3,49 | 0,76 | 4,29 | 3.290,6 | 16,6 | 8,2 | 12,9 | 2.083,6 |
| Cantàbria | 2,67 | 0,65 | 3,32 | 3.239,3 | 15,9 | 21,1 | 28,7 | 2.385,1 |
| Castella i Lleó | 3,16 | 0,84 | 4,02 | 3.620,5 | 18,2 | 15,6 | 28,8 | 1.957,4 |
| Castella - La Manxa | 4,24 | 0,62 | 4,86 | 3.437,3 | 20,7 | 7,7 | 16,0 | 1.657,1 |
| Comunitat Valenciana | 3,07 | 1,10 | 4,19 | 3.238,8 | 15,6 | 20,0 | 27,3 | 2.377,6 |
| Extremadura | 4,91 | 0,66 | 5,63 | 3.316,7 | 26,1 | 9,1 | 15,7 | 1.924,6 |
| Galícia | 3,51 | 0,88 | 4,40 | 3.535,0 | 21,5 | 12,1 | 22,2 | 1.933,8 |
| Madrid | 1,89 | 0,80 | 2,72 | 2.697,7 | 9,4 | 20,0 | 26,5 | 2.041,2 |
| Múrcia | 3,66 | 0,83 | 4,49 | 2.856,0 | 15,8 | 13,8 | 22,2 | 1.775,6 |
| Navarra | 3,01 | 0,48 | 3,54 | 4.518,0 | 16,8 | 22,5 | 37,1 | 2.747,0 |
| País Basc | 3,26 | 0,48 | 3,83 | 5.031,3 | 19,0 | 29,4 | 51,3 | 2.889,4 |
| La Rioja | 2,59 | 0,49 | 3,08 | 3.484,6 | 14,4 | 18,1 | 30,8 | 2.045,0 |

Nota: La despesa pública no incorpora el finançament privat de l'ensenyament universitari a través del pagament de matrícules.

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Educació i Ciència i de l'INE, 2003.

Taula 2.

Evolució dels indicadors bàsics del finançament del sistema educatiu, a Catalunya i al conjunt de l'Estat (2000-2003)

| Indicadors | Catalunya | | Mitjana estatal | |
|---|-----------|-------|-----------------|---------|
| | 2000 | 2003 | 2000 | 2003 |
| Despesa pública en educació / PIB (%) | 2,73 | 2,82 | 4,33 | 4,42 |
| Despesa pública en ensenyament superior / PIB (%) | 0,61 | 0,60 | 0,80 | 0,79 |
| Despesa pública unitària no universitària en € (2003) | 2.661 | 2.980 | 3.002 | 3.444,6 |
| Despesa pública concerts / despesa pública no universitària (%) | 24,30 | 23,30 | 15,15 | 15,70 |

Nota: La despesa pública no incorpora el finançament privat de l'ensenyament universitari a través del pagament de matrícules.

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de Calero i Bonal (2003, p. 111), corresponents a l'any 2000, i del Ministeri d'Educació i Ciència, corresponents a l'any 2003.

La comparació d'aquests i altres indicadors per a cadascuna de les comunitats autònomes que es detallen a la taula 1 permet observar els diferents règims de provisió educativa entre territoris. En efecte, Catalunya es caracteritza sobretot per tenir una proporció elevada d'alumnat escolaritzat en centres privats. Aquest fenomen explica el comportament d'indicadors com la despesa unitària en ensenyament no universitari. Concretament, l'any 2003 el 35,0% de l'alumnat va assistir a centres concertats, mentre que al conjunt de l'Estat aquesta proporció era del 25,7%. L'elevada presència del sector privat en l'ensenyament redueix la despesa unitària perquè el cost unitari de l'alumnat en el sector concertat és més baix que en el sector públic. No obstant això, altres comunitats autònomes amb una elevada escolarització en el sector privat concertat, com el País Basc, Navarra o Balears, Aragó o La Rioja, presenten en canvi despeses unitàries en ensenyament no universitari molt més elevades que Catalunya. El cas del País Basc, tot i que és conegut el seu sistema de finançament excepcional, crida l'atenció per l'extraordinàriament elevada despesa pública en educació. Malgrat escolaritzar més del 50% de l'alumnat en el sector concertat, el País Basc gasta més de 2.000 € més per alumne que Catalunya, una diferència difícilment justificable únicament pel fet de disposar d'un sistema diferent de finançament.

Només Madrid presenta un quadre més preocupant que Catalunya: amb 2.697 € per estudiant és de molt la comunitat autònoma que menys esforç destina a l'ensenyament. En ambdues comunitats, és important l'increment de l'escolarització en centres concertats dels darrers anys (a Catalunya, per exemple, s'ha passat del 28% l'any 2000 al 35% l'any 2003). Tot i que l'escolarització en centres concertats, ara per ara, redueix les necessitats de despesa per alumne, els governs autonòmics no ho han aprofitat per millorar significativament les condicions d'escolarització dels estudiants.

Contraposat al règim de tipus "subsidiari" que presenten comunitats com Catalunya, Madrid o Balears (totes elles amb molta presència d'escola privada), i a un règim subsidiari però molt complet com és el cas del País Basc, trobem comunitats autònomes que per tradició o per opció de govern aposten clarament per un "règim públic" d'educació. Aquest és el cas d'Andalusia, Extremadura, Castella - La Manxa o Canàries. En aquestes comunitats autònomes, la presència de l'ensenyament privat és baixa, l'esforç destinat a l'educació notable i la despesa per alumne variable (cria l'atenció, per exemple, la baixa despesa per alumne d'Andalusia). Finalment, comunitats com Aragó, Astúries, Cantàbria o la Comunitat Valenciana semblen situar-se en una posició intermèdia en gairebé tots els indicadors: gasten en educació un percentatge del PIB igual o inferior a la mitjana estatal, presenten proporcions d'escolarització en ensenyament privat entre el 20 i el 30% i despeses per alumne en ensenyament no universitari properes a la mitjana estatal. S'observen algunes diferències, això sí, en la despesa per alumne en centres concertats, aspectes en què Cantàbria i la Comunitat Valenciana presenten xifres notablement superiors a la mitjana estatal.

Per tant, hi ha dos règims de provisió educativa que es perfilen amb característiques ben diferents de forma més o menys clara segons els territoris: el règim públic i el règim subsidiari. És arriscat identificar el pes dels factors que expliquen la consolidació d'un tipus de règim o l'altre: la tradició educativa del territori (especialment en aquelles comunitats autònomes amb llengua pròpia), les opcions polítiques dels partits que governen, la renda de les famílies o la dispersió de la població en el territori són factors que poden explicar simultàniament la presència més o menys gran de cada sector i el grau de "protecció" econòmica de què disposa. A aquests factors cal afegir-hi els canvis en les pautes de demanda de les famílies, que en contextos d'incertesa tendeixen a as-

segurar l'escolarització dels fills recorrent a l'ensenyament privat. El fet que la despesa educativa sigui, en molt bona part, captiva del comportament de la demanda, altera les pautes de distribució de la despesa entre sectors i fa molt fràgils els equilibris entre sectors quan augmenten la complexitat i la desigualtat socioeducatives.

Un altre aspecte que volem comentar fa referència al finançament del sistema de beques en l'ensenyament no universitari, exposat a la taula 3. La seva importància entre els mecanismes de finançament és extraordinàriament limitada (Calero i Bonal, 2004). Tot i que legislativament la gestió de les beques, tant en els nivells universitaris com no universitaris, està transferida a les comunitats autònomes, en la pràctica és el Ministeri d'Educació i Ciència l'Administració que es fa càrrec encara de dues terceres parts de la despesa en beques i ajuts no universitaris. Tot plegat permet constatar que les quantitats destinades a aquesta partida, dins del percentatge de la despesa pública en educació, són irrisòries, com també ho són les taxes de cobertura de bona part de les comunitats autònomes.

D'altra banda, pot constatar-se també les elevades variacions en l'import mitjà per beca entre els diversos territoris. Els programes propis de cada comunitat autònoma expliquen les diferències en la intensitat de la transferència, mentre que, en les diferències en la cobertura, conflueixen tant les diferències entre els programes propis de les comunitats autònomes com l'aplicació del llindar de renda per accedir a la beca que aplica el programa central del Ministeri d'Educació i Ciència (i que, lògicament, perjudica els territoris més rics pel que fa a la cobertura). És a dir, l'aplicació d'un únic llindar de renda a tot el territori estatal deixa fora de cobertura més persones en aquells territoris amb nivells de renda superiors a la mitjana espanyola.

Finalment, la taula 4 detalla les característiques de la despesa privada de les llars en educació. Espanya és dels estats de l'OCDE en què aquesta despesa és més elevada, un 0,6% del PIB aproximadament, la qual cosa suposa gairebé el doble del valor mitjà d'aquest indicador en el territori de l'OCDE (0,38%). La taula 4 permet constatar que l'esforç de despesa privada, tant com a percentatge de la despesa de la llar com en quantitat de despesa educativa per llar, és especialment elevat a les comunitats més riques i amb més presència d'ensenyament privat (País Basc, Madrid i Catalunya),

Taula 3.

Indicadors bàsics del finançament del sistema de beques, per comunitats autònomes (curs 2002-2003)

| Comunitat autònoma | Despesa en beques / despesa en educació (no univ.) (%) | Nombre de becaris / estudiants (%) | Import de la beca / becaris (en euros) | Import de la beca / estudiants (en euros) |
|----------------------|--|---------------------------------------|---|---|
| Catalunya | 1,7 | 14,69 | 313,1 | 46,0 |
| Espanya | 1,8 | 23,97 | 219,2 | 52,6 |
| Andalusia | 2,6 | 32,22 | 198,8 | 64,0 |
| Aragó | 1,1 | 9,53 | 373,3 | 35,6 |
| Astúries | 1,0 | 13,56 | 275,2 | 37,3 |
| Balears | 0,9 | 10,77 | 250,4 | 27,0 |
| Canàries | 2,3 | 29,20 | 243,2 | 71,0 |
| Cantàbria | 1,2 | 14,49 | 264,1 | 38,3 |
| Castella i Lleó | 2,0 | 33,14 | 208,9 | 69,2 |
| Castella - La Manxa | 1,0 | 10,11 | 315,8 | 31,9 |
| Comunitat Valenciana | 1,6 | 29,36 | 167,2 | 49,1 |
| Extremadura | 2,2 | 48,13 | 154,4 | 74,3 |
| Galícia | 1,3 | 18,03 | 255,4 | 46,0 |
| Madrid | 1,8 | 23,09 | 198,6 | 45,9 |
| Múrcia | 1,3 | 19,30 | 180,0 | 34,7 |
| Navarra | 1,0 | 23,81 | 169,5 | 40,3 |
| País Basc | 1,5 | 20,72 | 345,7 | 71,6 |
| La Rioja | 1,6 | 25,49 | 202,0 | 51,5 |

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Educació i de l'INE, 2003.

mentre que és especialment baix en comunitats autònomes com Extremadura, Múrcia o Balears. Catalunya, amb 330 € de despesa mitjana per llar en ensenyament, se situa 81 € per damunt de la mitjana espanyola, i només és superada pel País Basc (394 €) i Madrid (439 €). La columna corresponent a la despesa en ensenyament de les llars, per estudiant (tant en ensenyament universitari com no universitari), confirma la posició de les comunitats autònomes i les diferències importants respecte a aquells territoris en què domina un "règim públic" de provisió educativa.

Taula 4.

Indicadors de despesa de les llars en ensenyament, per comunitats autònomes (2003)

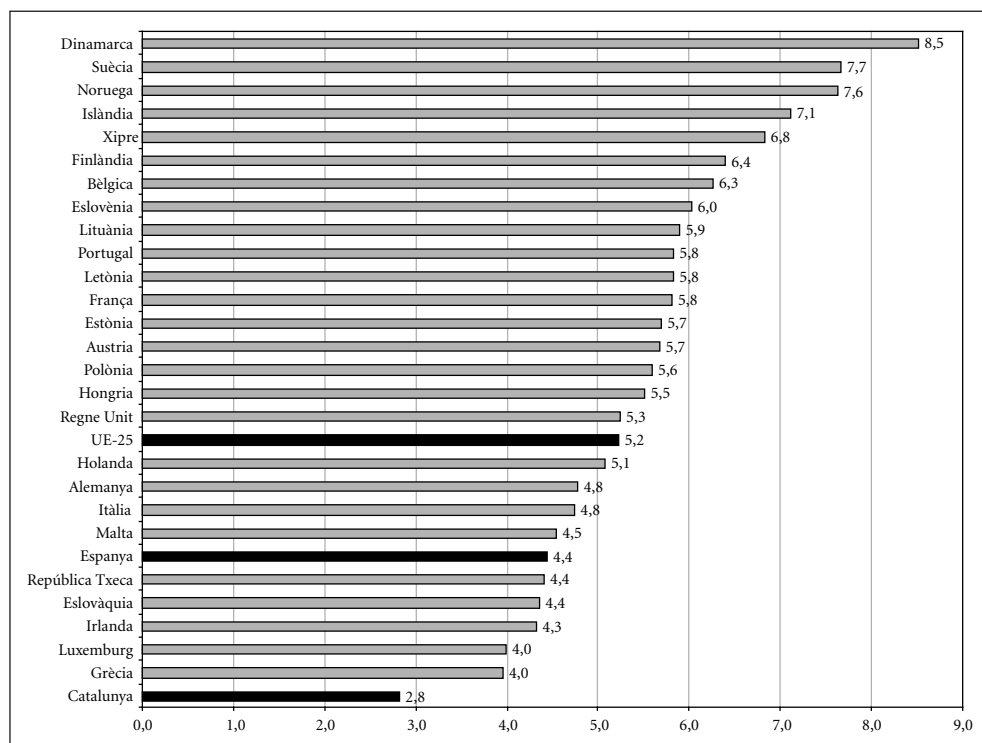
| Comunitat autònoma | Percentatge de despesa en ensenyament | Despesa mitjana per llar en ensenyament | Índex de variació de la despesa mitjana per llar (1998=100) | Índex de variació de la despesa mitjana per llar en ensenyament (1998=100) | Despesa en ensenyament de les llars per estudiant (univ. i no univ.) |
|----------------------|---------------------------------------|---|---|--|--|
| Catalunya | 1,44 | 330,8 | 140,1 | 119,6 | 643,0 |
| Espanya | 1,13 | 249,7 | 144,0 | 122,0 | 425,8 |
| Andalusia | 0,98 | 204,7 | 149,2 | 123,1 | 287,9 |
| Aragó | 0,90 | 199,8 | 144,4 | 84,4 | 412,7 |
| Astúries | 1,16 | 242,4 | 126,7 | 111,2 | 518,6 |
| Balears | 0,62 | 140,4 | 167,1 | 110,1 | 300,1 |
| Canàries | 1,02 | 196,2 | 150,1 | 176,1 | 322,3 |
| Cantàbria | 0,86 | 198,0 | 154,1 | 131,7 | 400,3 |
| Castella i Lleó | 0,84 | 159,3 | 136,2 | 98,4 | 365,2 |
| Castella - La Manxa | 0,58 | 105,4 | 145,4 | 162,2 | 154,6 |
| Comunitat Valenciana | 0,82 | 172,3 | 149,7 | 107,5 | 316,5 |
| Extremadura | 0,48 | 76,1 | 139,2 | 57,6 | 130,1 |
| Galícia | 0,96 | 200,2 | 140,8 | 113,3 | 364,8 |
| Madrid | 1,65 | 439,0 | 140,8 | 133,6 | 719,6 |
| Múrcia | 0,69 | 152,6 | 158,3 | 152,6 | 210,0 |
| Navarra | 0,86 | 229,5 | 131,7 | 86,5 | 418,1 |
| País Basc | 1,46 | 394,2 | 145,3 | 148,6 | 734,5 |
| La Rioja | 1,03 | 240,0 | 152,0 | 161,8 | 473,8 |
| Ceuta i Melilla | 0,66 | 140,5 | 123,5 | 165,8 | - |

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'INE (Encuesta de Presupuestos Familiares), 2003.

Les implicacions d'aquestes xifres són evidents tant des del punt de vista de les diferències territorials en els costos d'escolarització com, especialment, des del punt de vista de la desigualtat d'oportunitats en les condicions d'escolarització de les famílies. Les diferències internacionals significatives en aquest terreny evidencien que Catalunya és

Gràfic 1.

Despesa pública en educació (universitària i no universitària) sobre el PIB (2002)



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'EUROSTAT, del Ministeri d'Educació i Ciència i de l'INE, 2002.

un dels territoris on la despesa privada ha de cobrir una proporció més elevada dels costos educatius. En aquest sentit, el gràfic 1 il·lustra com és la despesa pública en educació a Catalunya comparada amb la de la resta de països europeus.

Referències bibliogràfiques

BONAL, X., RAMBLA, X., i AJENJO, M. (2004). *Les desigualtats territorials en l'ensenyament a Catalunya*. Barcelona: Editorial Mediterrània.

CALERO, J., i BONAL, X. (2003). “El finançament de l'educació a Catalunya”, a NAVARRO, V. (ed.), *L'Estat de Benestar a Catalunya*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

— (2004). “La financiación de la educación en España”, a NAVARRO, V. (Ed.), *El Estado de Bienestar en España*. Barcelona: Tecnos-UPF.