

El finançament de l'educació a les Illes Balears

Javier Capó

Xisco Oliver

RESUM

L'objectiu d'aquest capítol és analitzar el finançament de l'educació a Espanya i, més en concret, a les Illes Balears. L'estudi analitza els efectes de la crisi sobre el finançament de l'educació, tant de la universitària com de la no universitària. Les principals conclusions que se n'extreuen són les següents: Espanya dedica un esforç inferior a l'educació que els seus veïns europeus. Al seu torn, les Illes Balears, tot i dedicar un percentatge de despesa pública a l'educació (20%) semblant a la mitjana estatal, l'esforç en termes de la producció és sensiblement inferior a aquesta mateixa mitjana (3%, enfront del 4,5 % estatal). Òbviament això repercuteix en una despesa més baixa per estudiant, malgrat que les Illes Balears siguin una de les regions amb un índex de fracàs i abandonament escolar més elevats d'Espanya. Tot això s'ha vist agreujat per la crisi en la qual ens trobem immersos, que ha fet que es reduís la despesa pública en educació, tant per a l'ensenyament universitari com el no universitari. Finalment, el capítol es tanca examinant alternatives al model de finançament actual i que s'apliquen en altres països.

RESUMEN

El objetivo del presente capítulo es analizar la financiación de la educación en España y, en particular, en Baleares. El estudio analiza los efectos de la crisis sobre la financiación de la educación, tanto de la educación universitaria como de la no universitaria. Las principales conclusiones que se extraen son las siguientes. España dedica un esfuerzo inferior en educación que sus vecinos europeos. A su vez, Baleares, pese a dedicar un porcentaje similar de gasto público a la educación (20%) a la media nacional, el esfuerzo en términos de la producción es sensiblemente inferior a la media estatal (3%, frente al 4,5% estatal). Obviamente, esto repercute en un gasto por estudiante inferior, pese a que Baleares es una de las regiones con una tasa de fracaso y abandono escolar más altas de España. Todo ello se ha visto agravado por la crisis en la que nos encontramos inmersos que ha hecho que se reduzcan los gastos públicos en educación, tanto para la enseñanza no universitaria como para la universitaria. Finalmente, el capítulo se cierra comentando alternativas al modelo de financiación actual y que se aplican en otros países.

I. INTRODUCCIÓ

A la dècada dels anys 60, Becker (1964) va formalitzar la teoria del capital humà. Aquesta va ser una de les aportacions que li servirien per guanyar el premi Nobel d'economia el 1992. Becker afirmava que les capacitats dels individus són en gran mesura adquirides i no innates¹. Bàsicament, existeixen dues formes d'adquirir aquestes habilitats: a través de l'educació, ja sigui a l'escola (formal), ja sigui a la llar o a l'entorn (informal), o bé a través de l'experiència i l'aprenentatge en el lloc de treball.

¹ La teoria del capital humà no és l'única teoria econòmica que tracta els motius pels quals els individus demanen educació i els seus efectes sobre els salaris, si bé és el corrent dominant. Encara que totes les teories destaquen la importància de l'educació, els motius pels quals consideren que és important difereixen. Bàsicament, podem destacar quatre enfocaments alternatius. En primer lloc, la teoria del filtre parteix del supòsit que les habilitats són innates, però desconegudes per l'empresari. L'educació serveix per identificar els individus més capaços als empresaris. En segon lloc, la teoria institucionalista associa la productivitat al lloc de treball i no al treballador en si mateix. En aquest cas, l'educació indica la capacitat per aprendre ràpidament les tasques del lloc de treball. En tercer lloc, la teoria de la segmentació ens parla d'un model de mercat de treball dual. Per tal d'accedir al mercat de treball qualificat és imprescindible un determinat nivell d'educació. Finalment, la teoria de la socialització de l'escola radical propugna que l'educació no augmenta la productivitat, sinó que desenvolupa característiques beneficioses per a l'empresari per tal de perpetuar el sistema capitalista.

A partir d'aquest moment es comença a considerar l'educació com una inversió, en lloc d'un consum, ja que permet aconseguir uns millors salaris futurs i una probabilitat més alta de trobar un lloc de treball. A més, s'atribueixen a l'educació tot un altre seguit de beneficis, no monetaris, per als individus que es formen (vegeu Salas, 2008): millores de salut gràcies a uns hàbits més sans, aptituds organitzatives més desenvolupades, un estatus social més elevat, un lloc de feina de millor qualitat (millors condicions laborals)... En definitiva, l'educació ofereix un benestar més gran a l'individu que es forma.

A més, l'educació no només té efectes positius sobre l'individu que es forma, sinó que comporta efectes beneficiosos que reverteixen sobre tot el conjunt de la societat. És allò que en economia s'anomenen externalitats positives². El principal avantatge de tenir una societat educada és que es disposa d'un major capital humà, i aquest és un dels principals motors del creixement econòmic. L'educació fa els treballadors més eficients i productius, tal com mostren Lucas (1998) des del punt de vista teòric, i Mankiw et al. (1992) des de la perspectiva empírica. Però aquest no és l'únic avantatge. S'observa que les societats més formades presenten uns índexs inferiors de criminalitat, augmenta la participació social en els afers públics, etc. També cal no oblidar que si els treballadors són més qualificats i obtenen un salari més elevat, l'Estat podrà recaptar més impostos, que al seu torn poden revertir en un benestar social més gran a través d'una inversió pública més abundosa en la mateixa educació, infraestructures, sanitat, etc.

Tot això que hem exposat és un dels motius que justifiquen la intervenció de l'Estat en l'educació, però no és, ni de lluny, l'únic argument. Un altre motiu és el de la igualtat d'oportunitats. L'accés gratuït a l'educació permet als individus obtenir la formació necessària per aconseguir una bona feina en el futur, independentment de si provenen d'una família amb recursos o no.

També es justifica la intervenció del sector públic en l'economia per tal de garantir uns estàndards de qualitat adequats a tots els individus en l'àmbit escolar, tant en el currículum com en els resultats.

Tot i així, la intervenció de l'Estat en qualsevol àrea sempre presenta inconvenients, ja que els recursos dedicats a l'educació són recursos que no es destinen a altres usos, i sempre s'ha de valorar quin és el millor ús que es pot donar a uns mitjans escassos. No obstant això, els motius exposats anteriorment justifiquen sobradament que tots els governs fixin com a un dels seus objectius prioritaris l'educació de la població.

Una altra qüestió rellevant que s'analitzarà en el capítol és si la intervenció de l'Estat ha de ser a través de la producció del bé o simplement del finançament. O dit d'una altra manera, si és millor finançar centres privats per garantir l'accés gratuït a l'educació obligatòria o que l'Estat també ofereixi aquest servei a través de centres totalment públics. La producció pública de l'educació té avantatges. En primer lloc, es té un millor control sobre els continguts, valors i admissió dels estudiants. En segon lloc, el professorat ha de superar una oposició que en garanteixi l'aptitud. Tercer, es garanteix una educació més plural (encara que això pugui ser percebut com un inconvenient per alguns).

² La principal conseqüència de l'existència d'una externalitat positiva és que el mercat produeix una quantitat inferior del que seria l'òptim social. La teoria econòmica determina que s'ha d'internalitzar l'externalitat, és a dir, que cal crear el mecanisme que aconseguixi augmentar la producció fins a l'òptim social, que en aquest cas seria el d'augmentar l'oferta educativa.

Tanmateix, també es presenten els típics problemes de la intervenció pública: falta d'incentius per a la millora i la cerca de l'eficiència (la qual cosa sol implicar uns costos més elevats), poca flexibilitat a causa de la burocratització i el fet que, en alguns casos, puguin prevaler els interessos polítics per damunt dels interessos de la societat.

En qualsevol cas, un dels objectius principals del treball és, bàsicament, donar resposta a dues preguntes:

1. Quin és l'esforç (despesa) que dedica el sector públic, o la societat, a educar les noves generacions?
2. Què ha passat amb la despesa abans i durant la crisi econòmica?

Un cop demostrat que l'educació té molts efectes positius per a l'individu que es forma, i per a la societat en general, resulta d'interès vital analitzar els recursos que hi destinam. Atès el grau de globalització de l'economia mundial i la forta competència entre els mercats, esdevé imprescindible per als països occidentals una inversió en capital humà que faci possible el desenvolupament futur de la societat.

La resta del capítol s'estructura de la manera següent. A la pròxima secció, ens centrarem a analitzar quina és la posició d'Espanya dins la UE pel que fa a la despesa en educació i a la seva evolució. A la tercera secció, estudiarem el comportament a les diferents comunitats autònomes, ja que les competències en educació estan descentralitzades a dia d'avui. A la quarta secció, farem una anàlisi a fons de l'evolució de la despesa en educació a les Illes Balears, tant en l'ensenyament obligatori com en el no obligatori i l'universitari. A la cinquena secció, s'examinarà breument el sistema de finançament actual i els avantatges o inconvenients d'aplicar altres mètodes com els *vouchers* (xecs educatius) o els préstecs condicionats. Per acabar, farem un repàs a les principals conclusions de l'estudi.

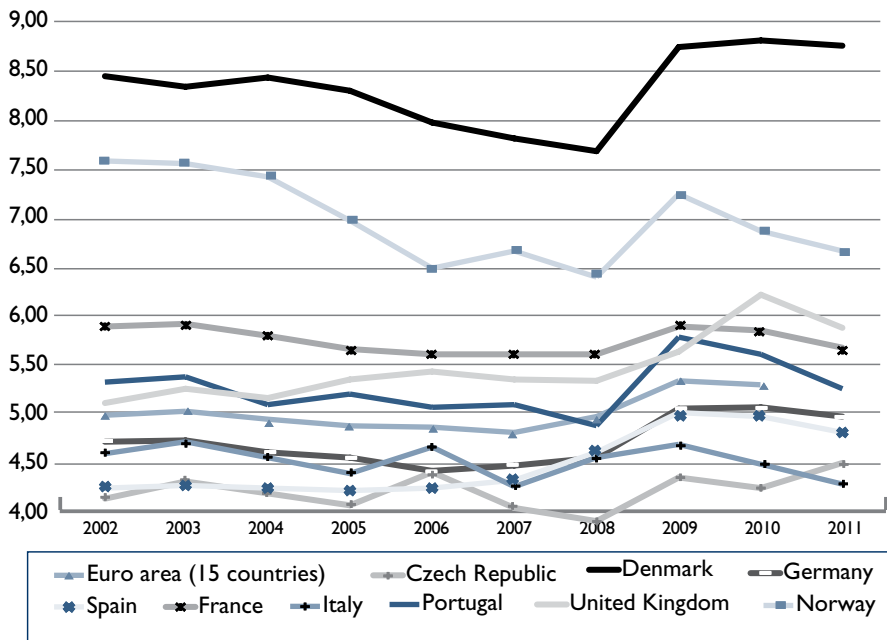
2. EL FINANÇAMENT DE L'EDUCACIÓ ALS PAÏSOS DE LA UE

En aquesta secció s'analitza la posició que ocupa Espanya en relació amb altres països del seu entorn, principalment de la zona euro. D'aquest examen es desprèn que Espanya se situa per sota de la mitjana en despesa educativa respecte de la seva producció. No obstant això, durant l'època en què l'economia tenia una evolució positiva, les dades semblen revelar que tendíem cap a la convergència amb els nostres veïns. Tanmateix, aquesta tendència s'ha vist estroncada per la crisi, que ha castigat amb més força els països perifèrics de l'Eurozona. Si s'analitza en termes de despesa total (pública i privada) per estudiant, també ens situam en el vago de cua en comparació amb els nostres socis europeus.

En primer lloc, s'estudia l'esforç que fan les societats dels països de la UE en matèria d'educació. Amb aquest fi, es pot utilitzar la ràtio de la despesa en educació en relació amb la producció de l'economia (PIB) i veure quina part dels recursos dedica cada país a l'educació. A la figura 1 es pot apreciar que la majoria de països representats al gràfic dediquen entre un 4% i un 9% dels seus recursos al finançament

de l'educació pública. A la part de dalt, tal com seria d'esperar, s'hi troben els països del nord d'Europa, amb Dinamarca al capdavant, amb més d'un 8% del seu PIB en despesa pública en educació en gairebé tots els anys analitzats. Per la part més baixa del gràfic ens trobam amb països de l'est d'Europa, com ara la República Txeca. La mitjana de la zona euro se situa entre el 5% i el 5,5%, mentre que França està entre el 5,5% i el 6%. Espanya, en el període 2002-2006, presenta uns valors molt semblants als de la República Txeca (per davall del 4,5%), però entre 2007-2009 augmenta fins a situar-se en un 5% i se situa al nivell d'Alemanya. L'augment generalitzat del 2009 pot sorprendre, ja que va ser un any en què tots els països patien els efectes de la crisi, però l'explicació d'aquest augment de la ràtio despesa/PIB es troba en la caiguda del PIB i no en l'augment de la despesa d'educació en termes absoluts. En el període 2010-2011 és quan es produeix la consolidació fiscal i s'observa a gairebé tots els països una caiguda dels recursos dedicats a finançar l'educació pública.

GRÀFIC I: DESPESA EN EDUCACIÓ EN % DEL PIB

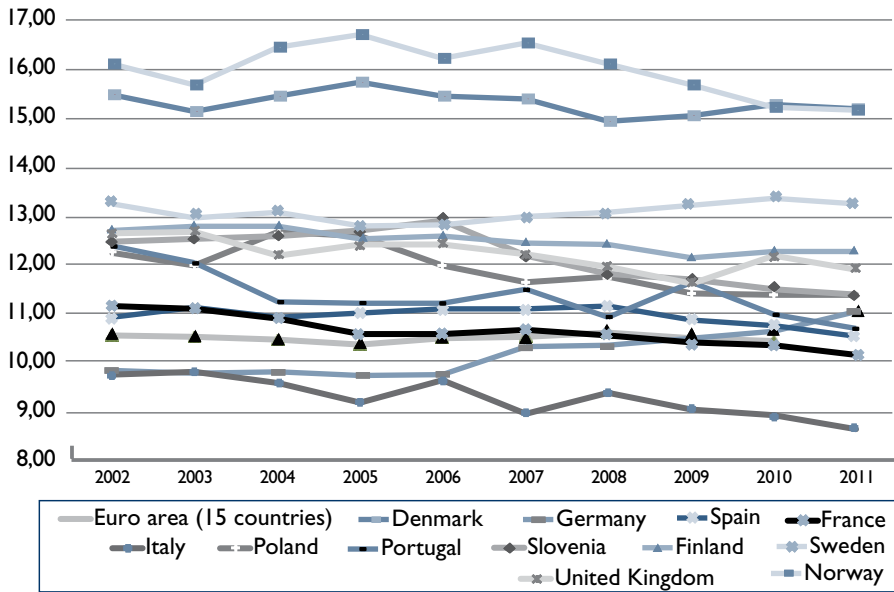


Font: Eurostat

A la figura 2 s'examina l'esforç o els recursos que destina el sector públic a la despesa educativa. La variable d'interès, en aquest cas, és la despesa pública en educació amb relació a la despesa total. Aquí els valors són una mica més del doble del que observàvem a la figura 1. Igual que abans, els països nòrdics se situen a la part alta (Noruega i Dinamarca per sobre del 15%). La mitjana de la zona Euro està entre el 10% i 11%. Espanya, en aquest cas, se situa lleugerament per damunt (entorn de l'11%). Això significa que l'esforç del sector públic és comparable al dels nostres països veïns.

Sorprenentment, Alemanya i Itàlia queden per davall de la mitjana de l'Eurozona. I si bé tots dos tingueren una despesa una mica per davall del 10% entre 2002 i 2006, la seva evolució és diferent. En el cas d'Itàlia, cau fins a situar-se per davall del 9%, mentre que Alemanya augmenta el seu esforç fins a situar-lo en l'11%. En aquest gràfic es pot apreciar com desapareix el gep que s'observava el 2009 al gràfic anterior, atès que aquest obeeïa a la caiguda del PIB d'aquell any i no es correspon amb un augment de la despesa en educació per part del sector públic. A partir del 2009, les ràtios es mantenen més o menys estables, fet que s'explica per una retallada semblant en la despesa pública, tant en educació com en altres partides.

GRÀFIC 2: DESPESA EN EDUCACIÓ EN RELACIÓ AMB LA DESPESA PÚBLICA TOTAL

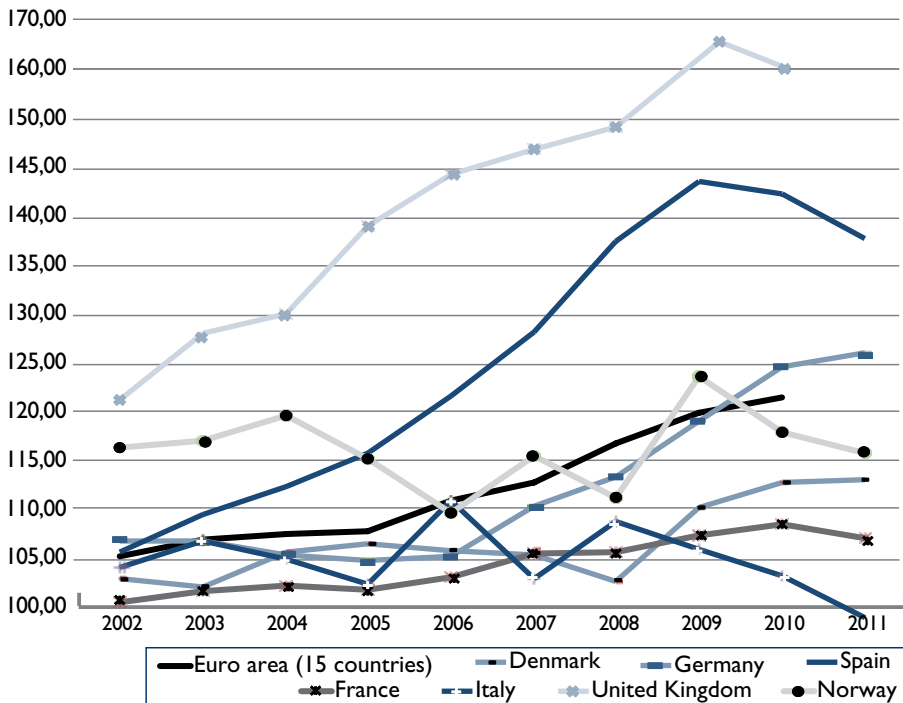


Font: Eurostat

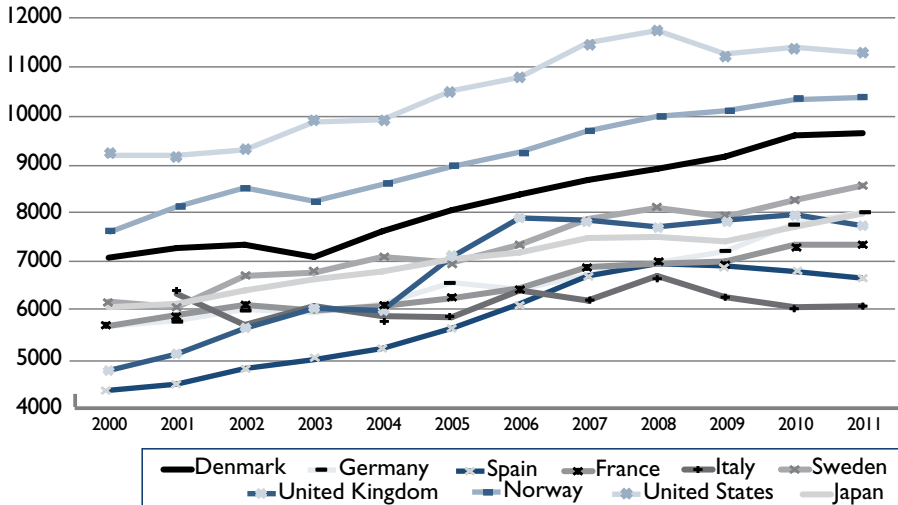
Els gràfics anteriors no expliquen l'evolució en termes absoluts de la despesa educativa durant la darrera dècada. Això es presenta en el gràfic 3. Per tal de facilitar-ne la comparació, la despesa s'expressa en preus constants (amb la qual cosa s'eliminen els possibles efectes de la inflació) i es pren com a base 100 la despesa de l'any 2000. Aquí ens emportam una sorpresa, ja que Espanya, entre el 2002 i el 2009, és un dels països amb un increment més gran de la despesa pública educativa. La despesa pública en educació augmenta un 44% en termes acumulats. Només és superada per Estònia i Regne Unit. Tanmateix, aquesta tendència s'estronca els anys següents, en què es redueix la despesa. El creixement mitjà dels països de l'Eurozona és del 20% entre el 2000 i el 2009. També cal destacar que l'únic país que acumula una caiguda en termes reals en aquest període és Itàlia.

Sigui com sigui, les dades anteriors ens podrien dur a equívocs. Per exemple, podria esdevenir-se que l'esforç de l'economia espanyola en educació fos més gran, però que això es degués principalment a la despesa educativa privada. O que, per exemple, el gran augment de la despesa educativa no reflecteixi més que un creixement de la població escolar per damunt d'altres països europeus. Per això, és interessant tenir informació sobre la despesa, tant pública com privada, per estudiant. Aquesta informació es troba a la figura 4. Les dades s'ofereixen en paritat del poder adquisitiu, per tal de garantir la comparabilitat entre països. De nou, trobam els països nòrdics a la part superior de la taula, només superats pels EUA, on la despesa privada en educació és molt elevada. Espanya queda situada a la part baixa. L'any 2000, la despesa en educació era d'uns 4.500 euros anuals. Aquesta quantitat augmenta fins a l'any 2008, quan se situa en 7.000 euros, però després cau lleugerament fins al 2011. Els països nòrdics com Noruega ens doblen en despesa en educació (malgrat que les dades ja tinguin en compte les diferències de poder adquisitiu).

GRÀFIC 3: EVOLUCIÓ DE LA DESPESA PÚBLICA EN EDUCACIÓ. PREUS CONSTANTS AMB BASE A L'ANY 2000



Font: Eurostat

GRÀFIC 4: DESPESA PÚBLICA I PRIVADA PER ESTUDIANT PER PPS

Font: Eurostat

3. EL FINANÇAMENT DE L'EDUCACIÓ A ESPANYA

En aquesta secció s'analitzarà la despesa pública i privada a Espanya i a les seves diverses regions, amb un èmfasi especial a la regió balear. D'entrada examinarem la despesa pública total, per després analitzar el repartiment entre educació no universitària (destinada tant a centres públics com concertats) i educació universitària.

3.1. Despesa de les administracions públiques en educació

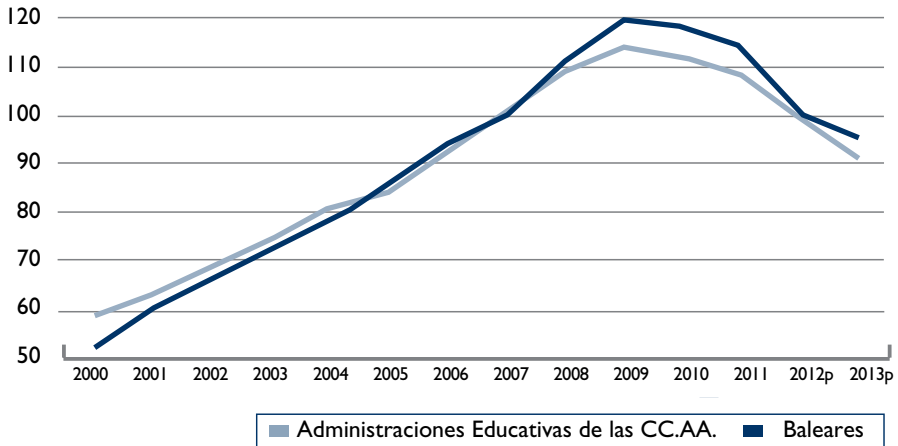
Les administracions autonòmiques no han pogut escapar-se de la política d'austeritat imposada per la necessitat de corregir els desequilibris fiscals provocats per la Gran Recessió. Això no obstant, la inèrcia del sistema de finançament autonòmic, juntament amb la voluntat política de preservar la despesa en educació, varen retardar la retallada d'aquesta partida pressupostària fins a l'exercici 2010.

Com s'observa a la figura 5, en el període 2000-2009, la despesa pública en educació de les comunitats autònomes es va doblar, per arribar al seu màxim a l'inici de la crisi. Des de llavors, les retallades s'han anat succeint fins a retrotreure els recursos públics destinats a educació fins al nivell de 2006, en euros corrents. Castella - la Manxa (-20,6%), Comunitat Valenciana (-18,4%) i Illes Balears (-17,1%) són les regions que més han retallat la despesa pública en educació, exclosos els capítols financers, en el període 2009-2012. Per la seva banda, Andalusia (-5%) i Cantàbria (-8,7%) han liderat la resistència a l'austeritat en matèria educativa.

L'exercici pressupostari 2013 ha continuat caracteritzat per les retallades. Els comptes presentats per les administracions autonòmiques reflecteixen un descens interanual de la despesa pública en

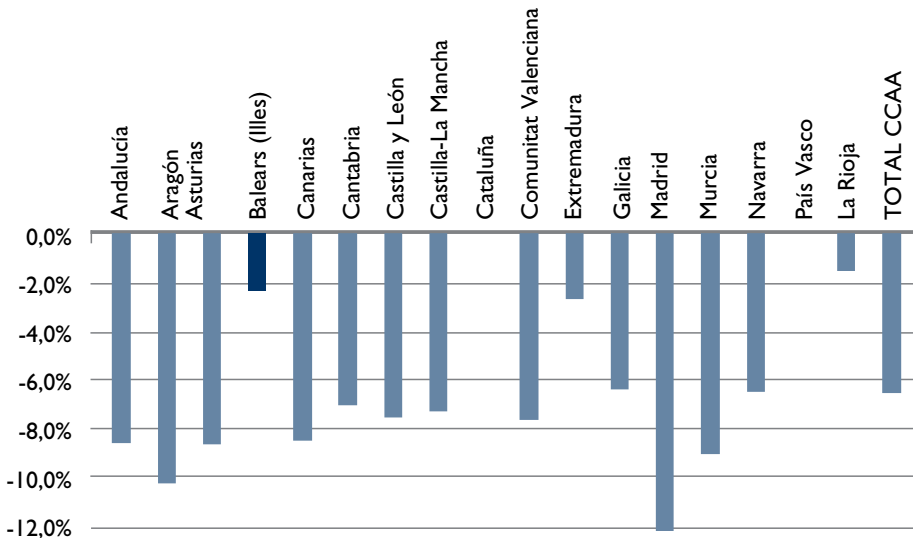
educació del 6,5% per al conjunt de les CA (vegeu la figura 6). La Comunitat de Madrid (-12,2%) i Aragó (-10,2%) són les regions que han planificat una contracció més gran. Per la seva banda, Illes Balears (-2,3%) ha suavitzat la intensitat de la retallada pressupostària respecte dels dos anys anteriors.

GRÀFIC 5: EVOLUCIÓ DE LA DESPESA PÚBLICA EN EDUCACIÓ (2007=100)



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Educació, Cultura i Esport.
 Nota: (p) fa referència a una previsió i no a la dada definitiva.

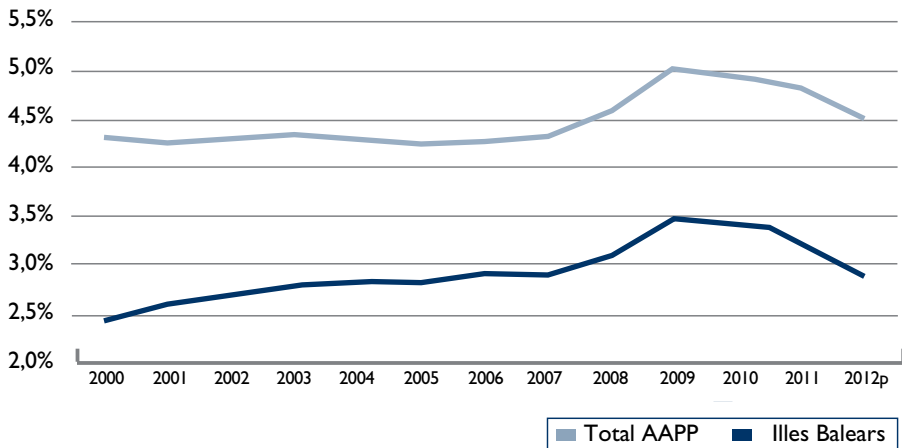
GRÀFIC 6: CREIXEMENT NOMINAL DE LA DESPESA PÚBLICA EN EDUCACIÓ EL 2013



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

La dinàmica descrita s'ha reflectit en l'evolució de la proporció que representa la despesa pública en educació sobre el PIB de cada comunitat, recollida a la figura 7. Aquesta ràtio es manté entorn del 4,3% per al conjunt d'administracions públiques en el període anterior a la crisi, i això reflecteix que els recursos públics destinats a educació creixien en la mateixa proporció que s'expandia el conjunt de l'economia. Amb l'inici de la recessió, la ràtio arriba a un màxim del 5% el 2009, per la inèrcia creixent de la despesa en una conjuntura de caiguda del PIB. En els darrers anys, la contracció de la despesa ha adequat l'esforç fiscal a l'empobriment sofert i la proporció de recursos públics destinats a educació sobre el PIB ha tornat als nivells previs a la crisi. Per la seva banda, Illes Balears ha seguit una dinàmica paral·lela a la resta de CA, però amb una intensitat de contribució pública a l'educació respecte de la creació de renda d'aproximadament 1,5 punts percentuals menys que la mitjana de les administracions públiques espanyoles.

GRÀFIC 7: DESPESA PÚBLICA EN EDUCACIÓ RESPECTE DEL PIB



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'Institut Nacional d'Estadística i del Ministeri d'Educació, Cultura i Esport.

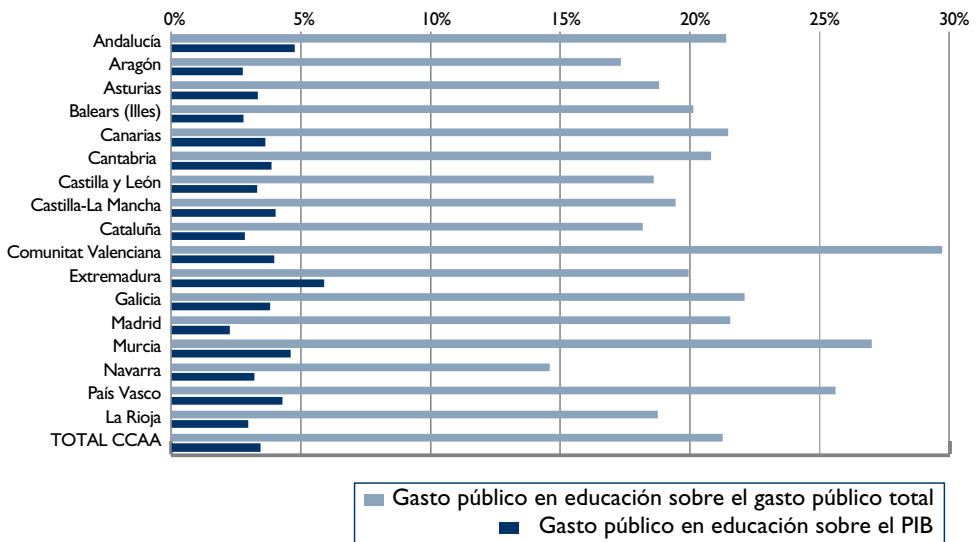
Nota: (p) fa referència a una previsió i no a la dada definitiva.

Els pressuposts presentats el 2013 mostren una gran diversitat pel que fa a la magnitud relativa dels recursos financers destinats a l'educació pública per part de les diferents CA (vegeu la figura 8). Les regions amb una ràtio més gran, com ara Extremadura, Andalusia, Múrcia i Castella - la Manxa, responen a dos factors: d'una banda, un elevat esforç públic en educació, amb poca participació del sector privat i, de l'altra, una dimensió econòmica més reduïda a causa del seu baix PIB relatiu. En canvi, comunitats riques i amb una elevada proporció de centres privats concertats, com ara Madrid, Illes Balears, Catalunya, La Rioja i Navarra, són aquelles on la despesa pública en educació representa una proporció inferior respecte del PIB (vegeu les figures 9 i 10). El País Basc representa una excepció dins aquest col·lectiu de regions riques amb un elevat nivell de concertació, atès que destina un 4,3% del seu PIB al finançament públic de l'educació.

L'esforç relatiu del sector públic en educació respecte d'altres polítiques també mostra una intensitat desigual entre les comunitats. Així, Comunitat Valenciana (29,7%), País Basc (25,6%) i Galícia (22,1%) són les que varen assignar una major proporció de la seva despesa pública a l'educació el 2013.

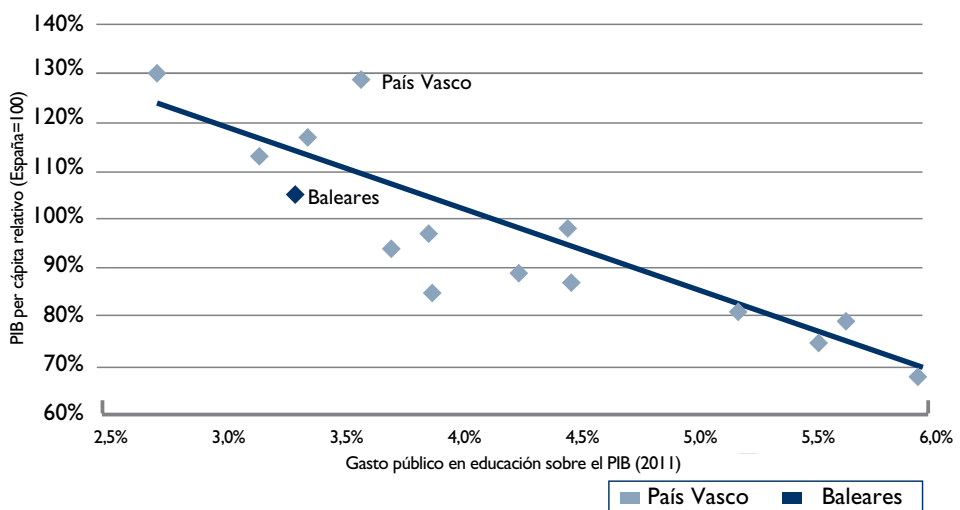
A l'altre extrem, Navarra (14,6%), Aragó (17,4%) i Catalunya (18,2%) varen ser les que destinaren la proporció més petita del seu pressupost a la funció d'educació. Per la seva banda, Illes Balears (20,14%) va quedar lleugerament per davall de la mitjana de les CA (21,3%).

GRÀFIC 8: PRESSUPOSTS DE LES CA PER AL 2013



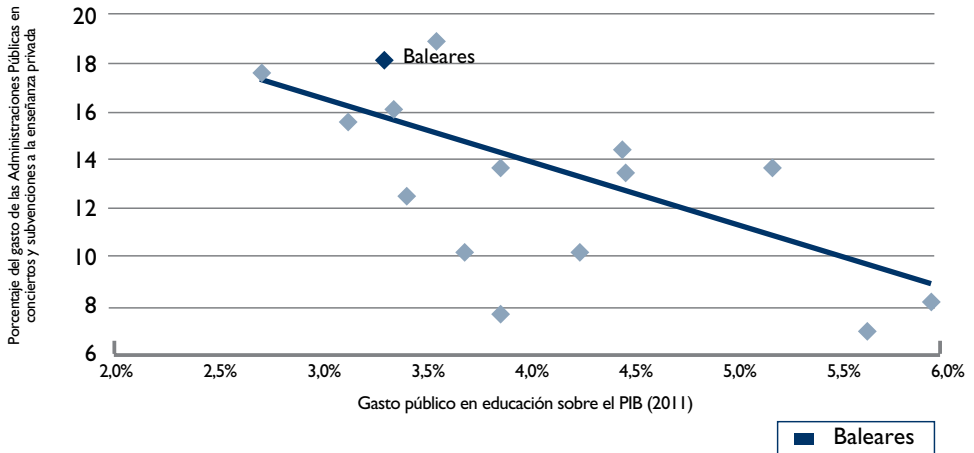
Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'Institut Nacional d'Estadística i del Ministeri d'Educació, Cultura i Esport.

GRÀFIC 9: RELACIÓ ENTRE LA RIQUESA DE LA REGIÓ I L'ESFORÇ EN DESPESA EDUCATIVA



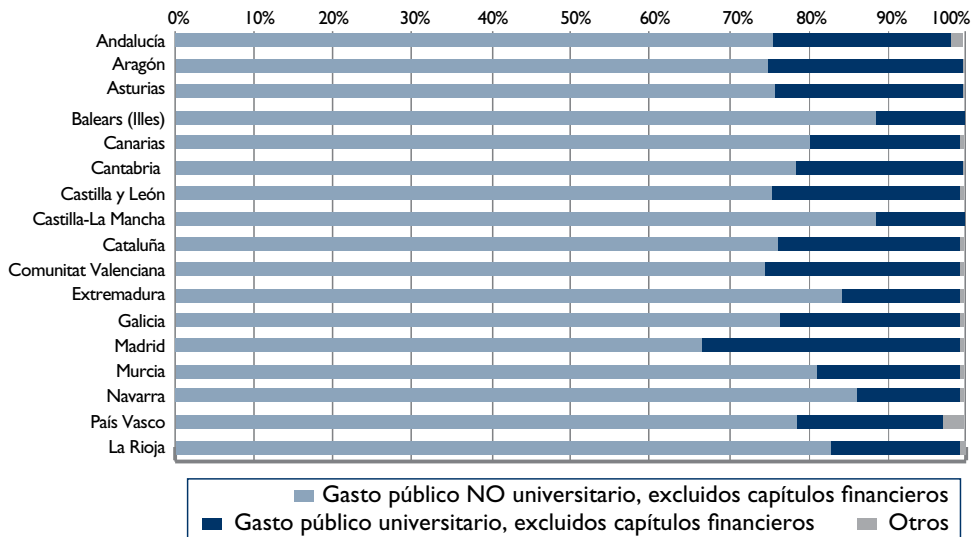
Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'Institut Nacional d'Estadística i del Ministeri d'Educació, Cultura i Esport.

GRÀFIC 10: RELACIÓ ENTRE EL PERCENTATGE DE DESPESA PÚBLICA EDUCATIVA DEDICADA A CONCERTS I SUBVENCIONS A L'ENSENYAMENT PRIVAT I L'ESFORÇ EN DESPESA EDUCATIVA



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Educació, Cultura i Esport.

GRÀFIC 11: DISTRIBUCIÓ DE LA DESPESA PÚBLICA EN EDUCACIÓ PER ACTIVITAT 2012



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Educació, Cultura i Esport.

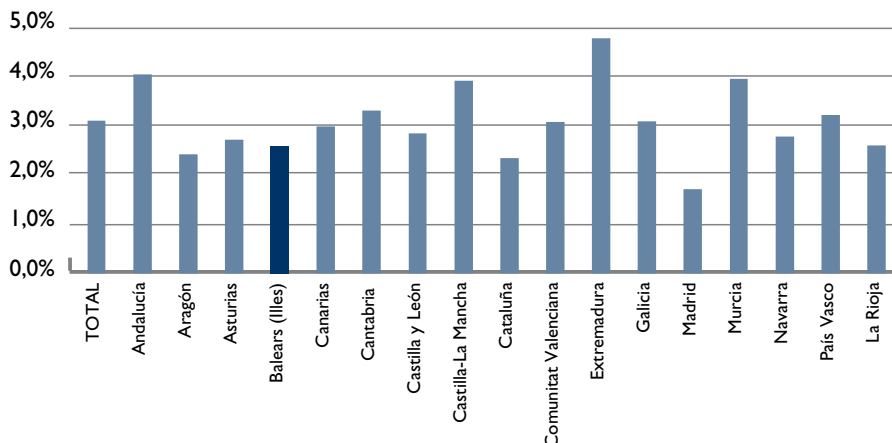
Si ens fixam amb les diferents polítiques educatives, la imatge que obtenim de la figura 11 també revela heterogeneïtat. El 2012, Illes Balears (88,6%) i Navarra (85,8%) varen ser les comunitats que varen destinar una proporció més gran de la despesa pública en educació a l'ensenyament no universitari, mentre que Madrid (66,4%) i Comunitat Valenciana (74,4%) varen ser les que menys, en benefici d'una més gran assignació pressupostària al finançament universitari. En el cas de les Illes Balears, el pes inferior de l'educació pública universitària en relació amb la no universitària s'explica, entre altres motius, pel nombre inferior d'universitaris respecte de la població, tal com es comenta a la secció següent.

Despesa pública en institucions d'educació no universitària

La despesa pública en institucions d'educació no universitària, exclosos els capítols financers, no s'ha aturat de caure, arrossegada per la política d'austeritat que ha imposat l'ortodòxia fiscal. En el període 2009-2012, Comunitat Valenciana (-19,6%), Castella - la Manxa (-19,1%), Illes Canàries (-18,3%) i Illes Balears (-17,6%) han liderat la magnitud de les retallades.

La proporció de la despesa pública assignada a l'educació no universitària respecte del PIB de la Comunitat mostra un patró clarament diferenciat per la renda relativa (vegeu la figura 12). Les regions més pobres, com ara Extremadura (4,7%), Andalusia (4%), Castella - la Manxa (3,9%) i Múrcia (3,9%), són les que destinen una part més gran del seu PIB a l'ensenyament no universitari, mentre que algunes de les comunitats relativament més riques, com ara Madrid (1,7%), Catalunya (2,3%), Aragó (2,4%), La Rioja (2,6%) i Illes Balears (2,6%), són les que menys.

GRÀFIC 12: DESPESA PÚBLICA EN INSTITUCIONS D'EDUCACIÓ NO UNIVERSITÀRIA, EXCLOSOS CAPÍTOLS FINANCERS, EN PERCENTATGE DEL PIB (2012)



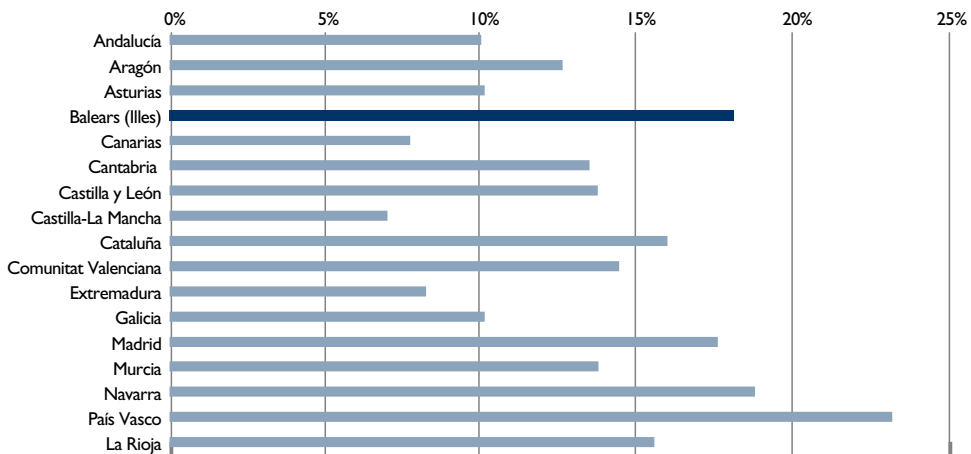
Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'Institut Nacional d'Estadística i del Ministeri d'Educació, Cultura i Esport.

No obstant això, la despesa per alumne ofereix una imatge més acurada del veritable esforç pressupostari en matèria educativa. D'aquesta manera eliminam la influència de factors demogràfics que fan que gastin més aquelles comunitats que tenen un nombre superior d'infants i joves en edat

escolar. Així mateix, cal tenir en compte tots els estudiants acollits a l'educació pública, incloent-hi els qui estan matriculats en centres privats concertats.

Cal tenir present que la participació del sector privat en la provisió pública d'educació presenta diferències notables entre les comunitats (vegeu la figura 13). El percentatge de despesa pública en concerts i subvencions a l'ensenyament privat oscil·la entre els màxims del País Basc (23,2%), Navarra (18,8%), Illes Balears (18,1%) i Madrid (17,6%) i els mínims de Castella - la Manxa (7%), Illes Canàries (7,7%), Extremadura (8,2%) i Andalusia (10%). Segons Calero i Choi (2013), aquestes diferències responen a la situació de partida pel que fa a l'existència de centres privats abans de l'entrada en vigor de la LODE (1985) i a les preferències polítiques dels governants.

GRÀFIC 13: PERCENTATGE DE LA DESPESA EN EDUCACIÓ DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES EN CONCERTS I SUBVENCIONS A L'ENSENYAMENT PRIVAT. 2011

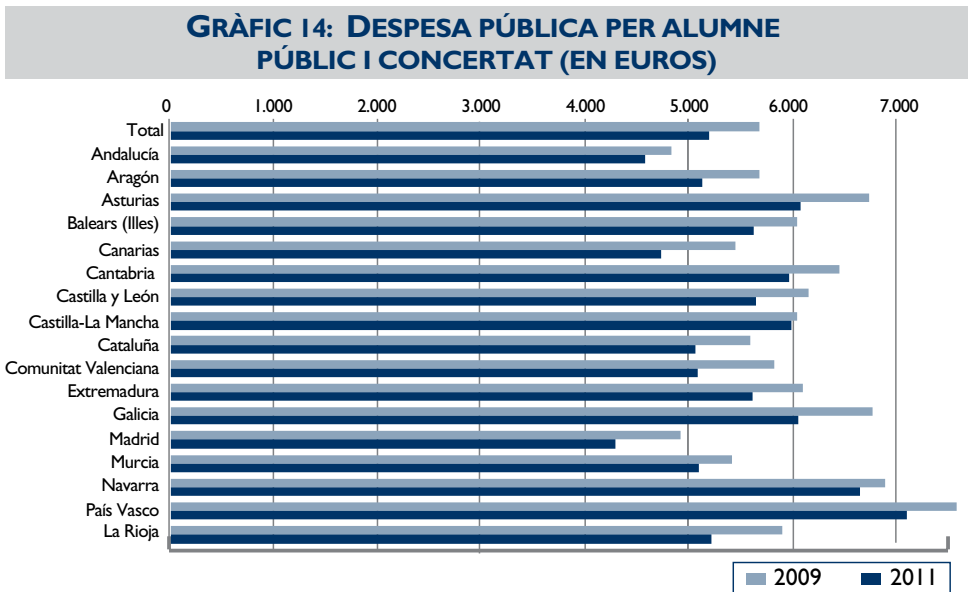


Font: Ministeri d'Educació, Cultura i Esport.

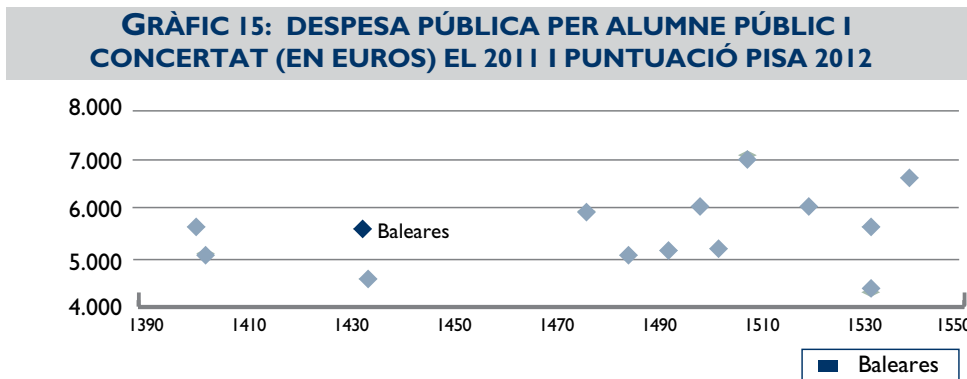
La comparació de la despesa pública en ensenyament no universitari per alumne públic i concertat, recollida a la figura 14, revela de nou un esforç desigual entre les comunitats. País Basc i Navarra són les que destinen més recursos per alumne gràcies a la seva renda relativa més elevada i a les millors possibilitats pressupostàries que el sistema de finançament proporciona a les comunitats de règim foral. A més a més, aquestes dues regions es troben entre les que menys han retallat aquest indicador amb motiu de la crisi econòmica. A l'extrem oposat, Andalusia i Madrid són les que tenen la despesa més petita per alumne. A Andalusia, aquesta inversió inferior per alumne respon al baix nivell de partida, ja que la magnitud de la retallada entre el 2009 i el 2011 és de les més baixes. En canvi, Madrid (-12,9%) ha estat una de les regions que més ha rebaixat la despesa per alumne en aquest mateix període. Per la seva banda, Illes Balears hi va destinar 5.633 euros per alumne públic i concertat, un 8% per damunt de la mitjana de les CA i un 6,9% menys que el 2009.

La incidència sobre l'equitat d'aquesta desigualtat en despesa per alumne requereix una breu anàlisi. Una concepció limitada de la idea d'igualtat d'oportunitats, associada a la igualtat d'inputs, és a dir, el dret a una

despesa equivalent en tots els alumnes, ens duria a qualificar la prestació educativa a Espanya com a molt desigual territorialment. Tanmateix, la valoració es complica si concebem la igualtat d'oportunitats com aquella que persegueix la igualtat de resultats entre alumnes, un cop tingudes en compte les diferències entre ells a l'hora d'utilitzar els recursos educatius. El problema és que, per si sola, la despesa en educació no és suficient per corregir les diferències en el rendiment de l'alumnat. Hanusheck i Woessmann (2010) no troben una correlació significativa entre la despesa per estudiant i els resultats acadèmics, ni tan sols controlant-ho mitjançant altres factors com l'entorn familiar i altres característiques escolars, com ara el temps d'instrucció. La figura 15 reflecteix aquesta manca de relació clara entre la despesa per alumne i els resultats mitjans en comprensió lectora, matemàtiques i ciències obtinguts pels alumnes.



Font: Ministeri d'Educació, Cultura i Esport.



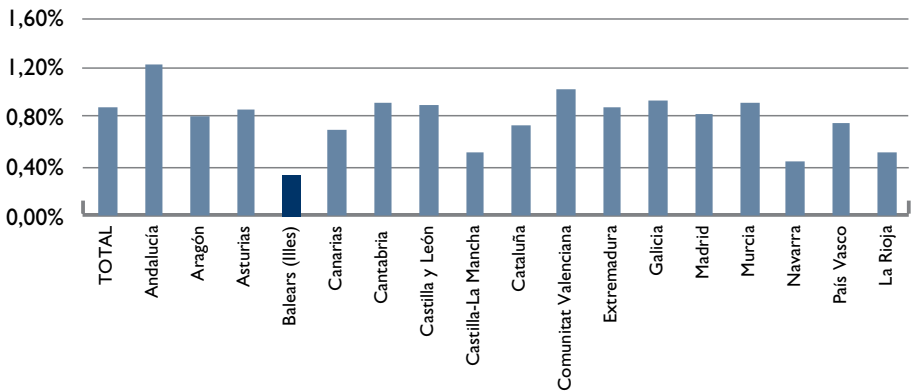
Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Educació, Cultura i Esport.

Despesa pública en institucions d'educació no universitària

Per la seva banda, la despesa en ensenyament universitari representa una fracció menor de la despesa pública en educació, aproximadament una cinquena part del total en la mitjana de les CA. El 2012, les comunitats que destinaren un percentatge més gran del pressupost educatiu a universitats varen ser Madrid (32,2%) i la Comunitat Valenciana (24,9%). A l'extrem oposat, Illes Balears (11,3%) i Castella - la Manxa (11,5%) varen ser les que assignaren la proporció més petita dels recursos educatius públics a l'educació universitària.

Si es compara la despesa pública en educació universitària amb el PIB, que indica la importància relativa que cada comunitat atorga a l'educació superior, observam a la figura 16 que Illes Balears (0,33%) i Castella - la Manxa (0,51%) es mantenen com les que fan el menor esforç fiscal en educació universitària. Les regions que destinen el percentatge més alt del PIB a l'educació universitària són Andalusia (1,2%) i la Comunitat Valenciana (1%).

GRÀFIC 16: DESPESA PÚBLICA EN INSTITUCIONS D'EDUCACIÓ UNIVERSITÀRIA, EXCLUSOS CAPÍTOLS FINANCERS, EN PERCENTATGE DEL PIB (2012)



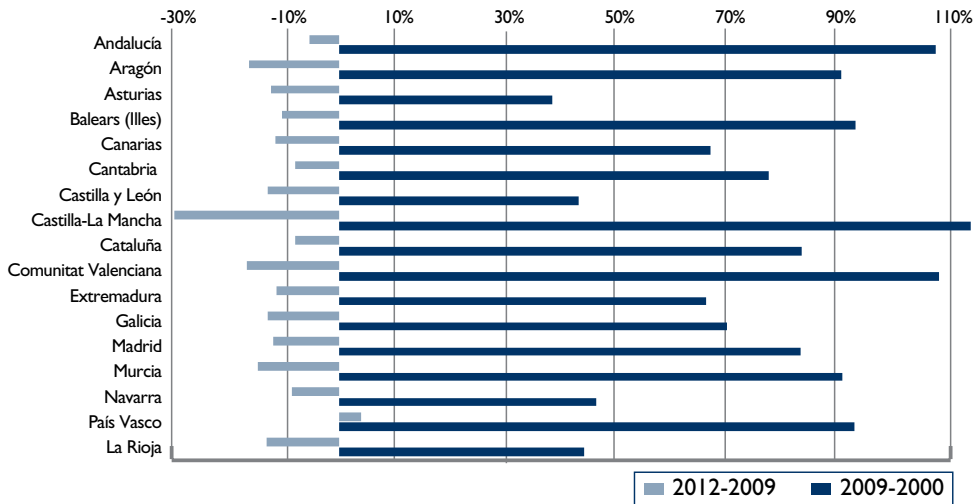
Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'Institut Nacional d'Estadística i del Ministeri d'Educació, Cultura i Esport.

Tal com es desprèn de la figura 17, després d'un període de forta expansió previ a la crisi, l'educació universitària no s'ha salvat de la política de contracció fiscal imposada des del 2009. Castella - la Manxa (-29,9%) ha estat la comunitat que més ha retallat i això explica el seu percentatge més baix de despesa pública en educació universitària sobre el PIB i sobre el total de la despesa pública en educació. Andalusia (-5,3%) ha estat la regió que menys ha disminuït el finançament de la universitat i el País Basc (4%) ha estat l'excepció, tot incrementant la despesa en el període 2009-2012.

L'austeritat no s'ha limitat a la retallada de la despesa pública, sinó que també ha afectat els preus públics dels estudis universitaris, que han crescut de manera extraordinària en els dos darrers cursos acadèmics. Les comunitats que han aplicat la pujada més forta al preu mitjà del crèdit (de primera matrícula) en estudis de grau han estat: Catalunya (66,7%), Madrid (66,1%), Castella i Lleó (43,8%)

i Illes Canàries (42,1%). En canvi, Astúries ha congelat el preu de la matrícula i Andalusia (3,4%) i La Rioja (3,7%) han apostat per increments més baixos. Com a resultat d'aquesta heterogeneïtat política de preus, Catalunya (33,52€) i Madrid (30,33€) tenen uns preus mitjans del crèdit de grau que són més del doble dels que paguen els alumnes de Galícia (11,89€) o Andalusia (12,62€).

GRÀFIC 17: DESPESA PÚBLICA EN INSTITUCIONS D'EDUCACIÓ UNIVERSITÀRIA, EXCLOSOS CAPÍTOLS FINANCERS, EN PERCENTATGE DEL PIB (2012)



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Educació, Cultura i Esport.

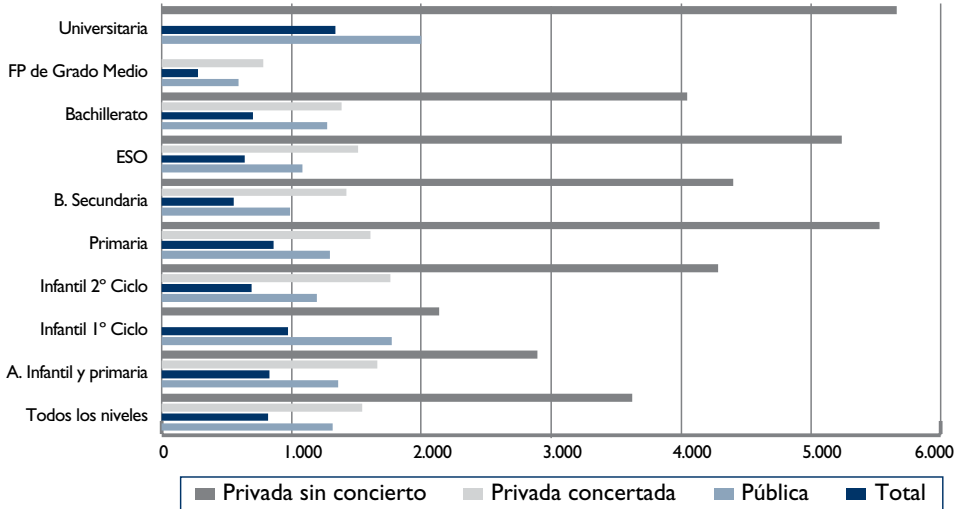
3.2. Despesa de les llars en educació

Pel que fa a la despesa privada, les llars varen dedicar una despesa en béns i serveis educatius equivalents a l'1,3% del PIB durant el curs acadèmic 2011-2012. El 97,2% d'aquesta despesa es va concentrar en estudis reglats. La despesa mitjana per estudiant va ser de 1.259 euros, que va dels 1.319 euros en l'ensenyament reglat a només 484 euros en el no reglat.

Els recursos destinats per les llars a l'educació depenen del tipus de centre escollit (vegeu la figura 18). La despesa per alumne en centres públics és inferior a la que desemborsaren les famílies que varen optar per centres privats concertats o centres privats sense concert. Per nivells, a l'ensenyament públic, la despesa més elevada de les llars es dona a la primera etapa (infantil de primer cicle) i a la darrera (universitària) del cicle formatiu. A l'escola concertada, el nivell formatiu inferior (infantil de segon cicle i primària) és el que requereix un desembors més gran per part de les famílies. D'altra banda, l'ensenyament universitari és el que genera la despesa més elevada per alumne si opten per un centre privat.

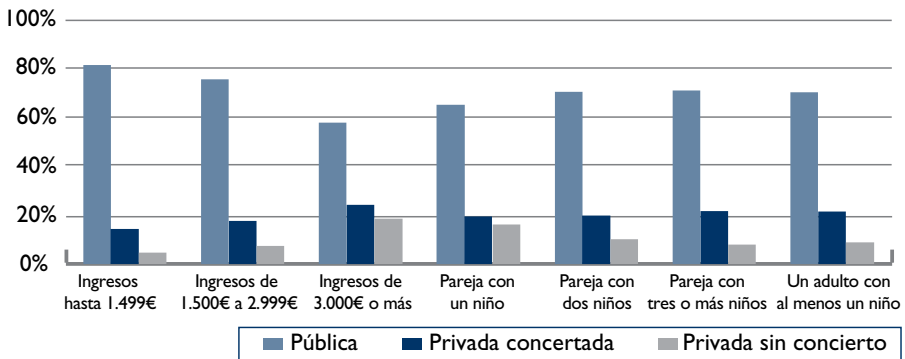
L'elecció del tipus de centre s'explica per les característiques sociodemogràfiques de la llar. En el curs 2011-2012, tal com recull la figura 19, les famílies amb el nivell més alt d'ingressos i només un fill es varen decantar en major proporció per centres privats, amb i sense concert.

GRÀFIC 18: DESPESA DE LES LLARS EN EDUCACIÓ PER ESTUDIANT, NIVELL I TIPUS DE CENTRE. CURS 2011-2012



Font: Elaboració pròpia a partir de l'Enquesta sobre despesa de les llars en educació de l'Institut Nacional d'Estadística.

GRÀFIC 19: DISTRIBUCIÓ D'ESTUDIANTS D'ENSENYAMENT REGLAT



Font: Elaboració pròpia a partir de l'Enquesta sobre despesa de les llars en educació de l'Institut Nacional d'Estadística.

De la mateixa manera, el perfil de la llar i del sustentador principal determina el nivell de despesa en educació. Així, tal com reflecteix la taula 1, les llars amb menys ingressos nets mensuals, nombre més elevat de fills, amb un sustentador principal més jove, en situació d'atur, amb un nivell de formació més baix i estranger, són els que menys recursos hi destinen per estudiant.

En la conjuntura econòmica actual, amb una taxa d'atur que supera el 25% de la població activa, resulta preocupant que la despesa per estudiant de les llars amb el sustentador principal en situació de desocupat hagi estat menys de la meitat que la de les llars en què el sustentador estava ocupat.

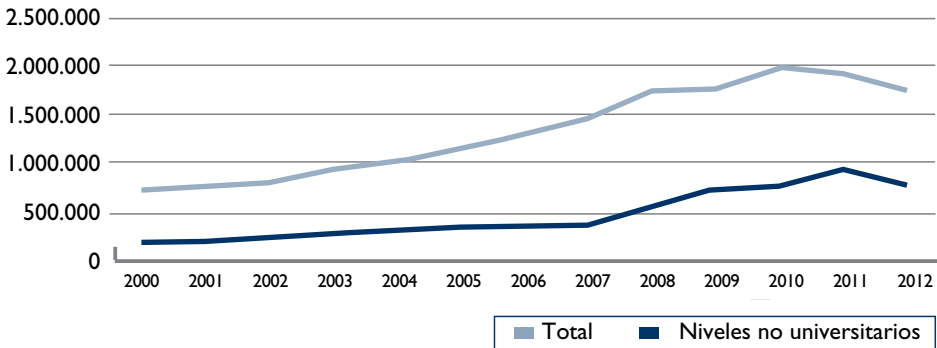
**QUADRE I. DESPESA MITJANA PER ESTUDIANT FETA
PER LES LLARS EN EL CURS 2011-12**

TOTAL	1.319 €
Unitats: Despesa mitjana: euros	
Situació en l'activitat del sustentador principal	
Ocupat	1.424 €
Aturat	690 €
Jubilat o retirat	1.154 €
Altres inactius (estudiant, dedicat a les feines de casa, etc)	858 €
Nivell de formació del sustentador principal	
Inferior a la primera etapa d'educació secundària	649 €
Educació secundària, primer cicle	862 €
Segona etapa d'educació secundària	1.341 €
Cicles formatius de grau superior	1.405 €
Estudis universitaris de primer cicle	1.640 €
Estudis universitaris de 2n cicle, de cicle llarg, màsters, doctorat	2.174 €
Nacionalitat del sustentador principal	
Espanyola	1.385 €
Estrangera	941 €
Sexe i edat del sustentador principal	
Homes entre 16 i 29 anys	701 €
Homes entre 30 i 44 anys	1.248 €
Homes entre 45 i 64 anys	1.423 €
Homes de 65 o més anys	1.527 €
Dones entre 16 i 29 anys	878 €
Dones entre 30 i 44 anys	1.326 €
Dones entre 45 i 64 anys	1.361 €
Dones de 65 o més anys	1.005 €
Tipus de llar	
Parella amb un infant dependent	1.484 €
Parella amb dos infants dependents	1.365 €
Parella amb tres o més infants dependents	1.170 €
Un adult amb almenys un infant dependent	1.211 €
Nivell d'ingressos mensuals nets de la llar	
Fins a 499 euros	452 €
De 500 a 999 euros	603 €
De 1.000 a 1.499 euros	769 €
De 1.500 a 1.999 euros	928 €
De 2.000 a 2.499 euros	1.335 €
De 2.500 a 2.999 euros	1.489 €
De 3.000 a 4.999 euros	2.044 €
5.000 euros o més	3.136 €

Font: Elaboració pròpia a partir de l'Enquesta sobre despesa de les llars en educació de l'Institut Nacional d'Estadística.

Aquesta desigualtat en els recursos educatius finançats per la llar s'hauria de compensar amb una política adequada de beques i ajuts. Però això no ha passat. El 2012, l'import total destinat a beques va disminuir un 8,9% respecte de l'any anterior, amb una caiguda del 17,1% en les beques d'ensenyament no universitari i del 14,2% en les exempcions de preus acadèmics [vegeu la figura 20].

GRÀFIC 20: EVOLUCIÓ DE LA DESPESA PÚBLICA EN BEQUES



Font: Ministeri d'Educació, Cultura i Esport

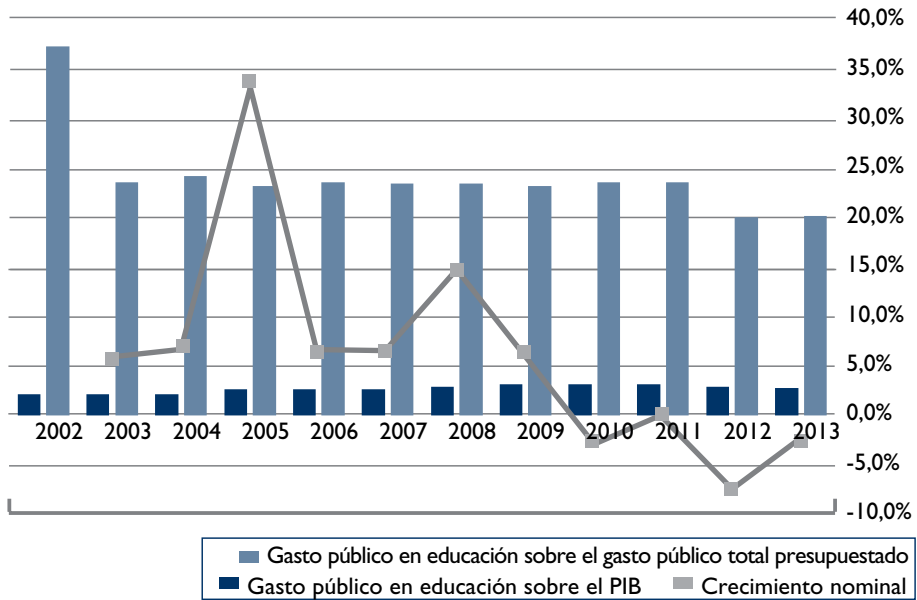
4. L'EDUCACIÓ A LES ILLES BALEARS

Tal com es desprèn de la figura 21, la despesa pública en educació com a percentatge del PIB a les Illes Balears per a l'any 2013 va ser del 2,78%, xifra que la situa per sota de la mitjana de les CA, que va ser del 3,45% del PIB. En relació amb la despesa pública total, Illes Balears va assignar un 20,1% del pressupost a educació, un cop més, inferior a la mitjana de les CA, que va ser del 21,3%. Aquest menor esforç relatiu en el finançament públic de l'ensenyament no ha evitat que la partida destinada a aquesta política continués patint reduccions (-2,3%) respecte del pressupost de l'exercici anterior, que ja havia estat més auster (-7,5%).

Pel que fa a la naturalesa econòmica de la despesa, la partida de personal representa el 62%. La segueixen les transferències corrents amb un 30%, despeses corrents en béns i serveis amb el 4% i les inversions reals amb el 2%, tot quedant un 1% per a les despeses financeres (vegeu la figura 22). Aquesta distribució s'ha mantingut molt estable durant el període 2006-2013, ja que aquestes retallades han afectat tots els capítols de despesa (vegeu la figura 23). Tot i això, les partides de personal (-8,7%) i de transferències corrents (-9,2%), les dues de quantia més elevada, han acaparat la contracció de la despesa³. D'altra banda, en inversions reals s'ha destinat la meitat del que s'havia pressupostat en exercicis com el de 2008 o 2009.

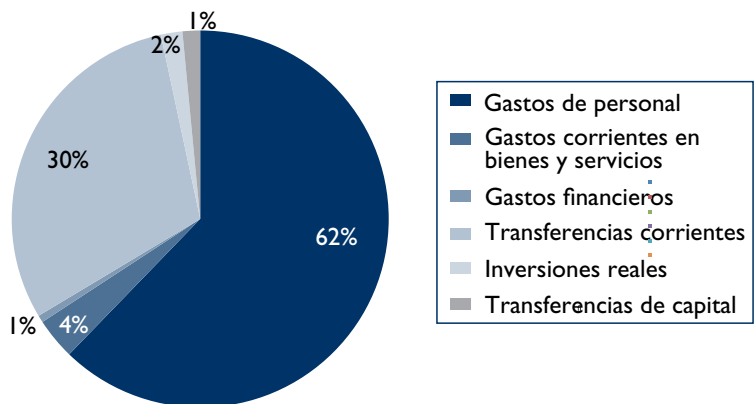
³ A més de rebaixes i congelacions salarials i de restriccions a la contractació de personal, la reducció d'aquestes partides ha estat possible per l'aplicació de mitjanes (RDL 14/2012) que han augmentat les ràtios d'alumnes per docent, han restringit el règim de substitucions, ampliat la jornada lectiva del professorat i eliminat l'obligatorietat dels centres de batxillerat d'oferir almenys dues modalitats.

GRÀFIC 21: DESPESA PÚBLICA EN EDUCACIÓ A LES ILLES BALEARS



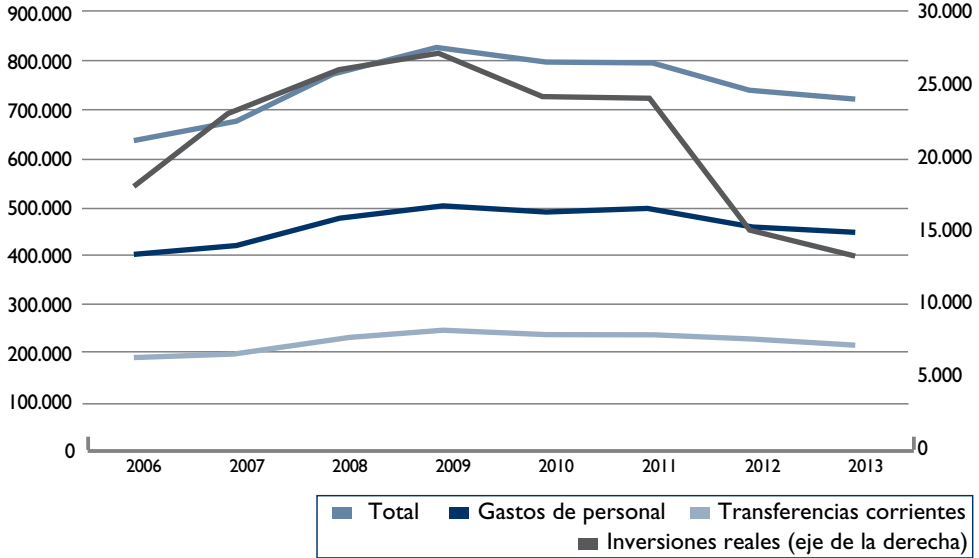
Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, Ministeri d'Educació, Ciència i Esports i de l'Institut Nacional d'Estadística.

GRÀFIC 22: NATURALESA ECONÒMICA DE LA DESPESA. ILLES BALEARS 2013



Font: Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

GRÀFIC 23: DESPESA PÚBLICA EN EDUCACIÓN A LES ILLES BALEARS PER PARTIDES DE DESPESA

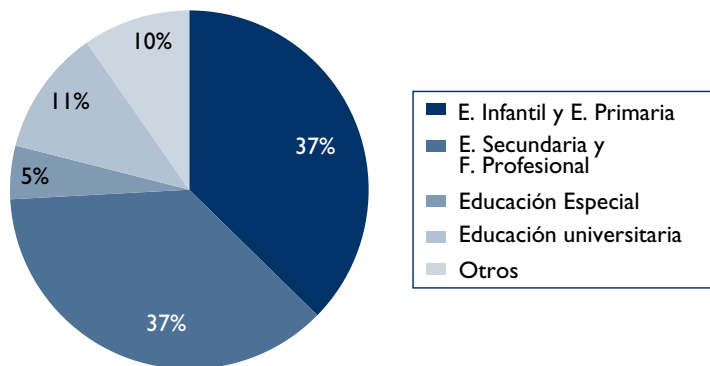


Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i de l'Institut Nacional d'Estadística.

4.1. Educació primària i secundària

La distribució de la despesa segons l'activitat educativa de l'any 2012 va ser la següent: el 88,6% es va destinar a educació no universitària (el 37,3% a educació infantil i primària, el 36,8% a ensenyament secundari i formació professional i el 4,8% a educació especial), un 11,3% a educació universitària i tan sols un 0,1% a beques i ajuts i un 0,4% a formació i perfeccionament del professorat (vegeu la figura 24).

GRÀFIC 24: ACTIVITAT EDUCATIVA DE LA DESPESA EL 2012



Font: Ministeri d'Educació, Cultura i Esport

Totes les activitats educatives no universitàries han estat víctima de les restriccions pressupostàries i la magnitud de les rebaixes el 2012 va ser la següent: -14,9% en educació infantil i primària, -13,3% en ensenyament secundari i formació professional, -24,8% en educació especial, -3,7% en educació d'adults i -12,2% en els serveis complementaris de menjador i transport.

Aquesta inferior intensitat relativa de la despesa pública en educació i la magnitud de les retallades dutes a terme en els darrers anys resulten especialment preocupants en una regió, com les Illes Balears, que presenta uns resultats educatius molt per davall de la mitjana espanyola. En el curs 2011-2012, les taxes netes d'idoneïtat en les edats de 8 (91,8%), 10 (85,2%), 12 (77,2%), 14 (63,3%) i 15 anys (55,1%) no només han quedat per davall de la mitjana, sinó que se situen en l'última o penúltima posició del rànquing de les diferents regions. El rendiment mitjà en comprensió lectora, matemàtiques i ciències als 15 anys (PISA, 2012) també va ser inferior a la mitjana i quedà entre els més baixos. Així doncs, l'abandó educatiu primerenc és el segon més alt entre totes les comunitats. Tan sols el 53,1% de la població de 18 a 24 anys havia completat el nivell d'educació secundària de segona etapa i el 30,1% dels qui no l'havien completat no seguia cap classe d'educació ni formació.

Encara que un nivell més elevat de despesa no garanteixi per si mateix un millor *output* educatiu, sembla clar que reduir els recursos no és el millor camí per millorar el rendiment i els resultats dels alumnes. A més, sense perdre de vista la importància de l'eficàcia i l'eficiència de la despesa, cal no oblidar que l'equitat és l'objectiu que justifica la provisió pública d'educació i que les retallades condueixen a una més gran desigualtat i pobresa, atès que aquestes transferències en espècie tenen una important funció distributiva en el sistema fiscal espanyol [vegeu Capó, 2008].

4.2. Educació universitària

La despesa en educació universitària com a percentatge del PIB a les Illes Balears el 2012 va ser del 0,33%, xifra que la situa a la cua de totes les comunitats. En relació amb la despesa pública en educació, exclosos els capítols financers, Illes Balears va destinar un 11,3% del pressupost educatiu a l'ensenyament universitari, que també representa l'esforç més baix entre totes les regions en aquesta matèria. Aquesta menor inversió relativa en la universitat no ha evitat que la partida pressupostària destinada a aquesta política continués patint reduccions (-6%) respecte del pressupost de l'exercici anterior, que ja havia estat més auster (-6,3%).

Les raons que expliquen aquest baix nivell de despesa en educació universitària són dues: l'elevat nivell de fracàs escolar en les etapes prèvies i la menor rendibilitat de la formació universitària en termes de salari obtingut.

En el curs 2010-2011, la taxa bruta de població que es va graduar en batxillerat va ser de només el 37,1%, el nivell més baix entre totes les CA. El reduït nombre d'estudiants que superen l'etapa preuniversitària limita la quantitat d'alumnes potencials que poden accedir als estudis superiors.

A més, aquesta inversió inferior en capital humà respon a la menor rendibilitat relativa de l'educació en una economia intensiva en mà d'obra poc qualificada. El salari mitjà anual dels treballadors més ben pagats, corresponent al percentil 90⁴ i que podem associar amb els més ben formats,

⁴ El salari que deixa per sota el 90% dels assalariats.

és de 4,1 vegades la retribució dels treballadors amb salari més baix, els del 10⁵, i Illes Balears és la CA amb la diferència salarial més petita i, per tant, on menys es recompensa la formació⁶. Com a resultat, tan sols un 30,3% dels ocupats han cursat estudis superiors, la taxa més baixa entre totes les regions segons les dades de l'EPA per a 2013.

El finançament de la UIB

A les Illes Balears, parlar del finançament de l'educació universitària és pràcticament sinònim de parlar de la Universitat de les Illes Balears (UIB), ja que és la universitat amb el nombre més elevat d'estudiants. La segona universitat en importància és la UNED i la tercera, la UOC, però donat el caràcter no presencial de les dues darreres, la UIB té un percentatge d'alumnat alt i un percentatge dels recursos públics que s'hi destinen encara més alt.

Tal com es comentarà a la secció següent, el finançament de la universitat pública a Espanya es basa en unes taxes de matrícula baixes (entre un 15% i un 20% del cost dels estudis) i en transferències de l'Administració que financen pràcticament la resta del cost de l'educació universitària. A la taula 2 es presenta el resum del pressupost per a 2014. S'hi pot apreciar que les taxes representen un 18,7% del total d'ingressos de la UIB. Les transferències corrents, que serveixen per sufragar les despeses necessàries per al funcionament ordinari (personal, electricitat, aigua...), representen un 60%. Un 14,1% procedeix de romanents d'anys anteriors (actius financers). El 6,5% restant es compon de les transferències de capital, destinades a finançar la inversió, i els ingressos patrimonials. Per tant, la principal font de finançament de la UIB són les transferències del Govern balear, que és qui ostenta les competències en matèria d'educació.

QUADRE 2. PRESSUPOST DE UIB 2014

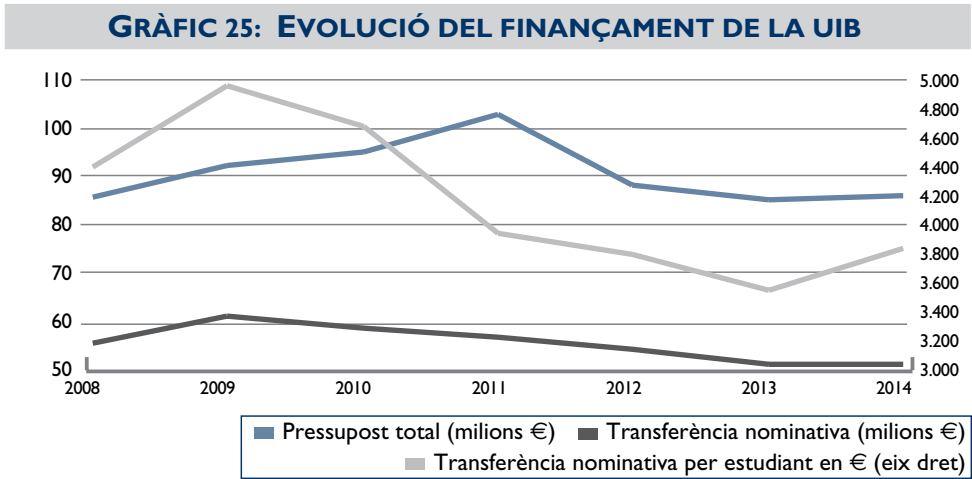
INGRESSOS 2014	(euros)	%	DESPESES 2014	(euros)	%
CAP. 3. PREUS PÚBLICS I ALTRES INGRESSOS	16.099.870	18,7%	CAP. 1. DESPESES DE PERSONAL	56.642.679	65,8%
CAP. 4. TRANSFERÈNCIES CORRENTS	52.203.266	60,7%	CAP. 2. DESPESES EN BÉNS CORRENTS I DE SERVEIS	10.866.687	12,6%
CAP. 5. INGRESSOS PATRIMONIALS	265.612	0,3%	CAP. 3. DESPESES FINANCERES	865.144	1,0%
CAP. 7. TRANSFERÈNCIES DE CAPITAL	5.336.791	6,2%	CAP. 4. TRANSFERÈNCIES CORRENTS	635.748	0,7%
CAP. 8. ACTIUS FINANCERS	12.134.336	14,1%	CAP. 6. INVERSIONS REALS	15.299.064	17,8%
			CAP. 7. TRANSFERÈNCIES DE CAPITAL	250.000	0,3%
			CAP. 9. PASSIUS FINANCERS	1.480.552	1,7%
TOTAL PRESSUPOST D'INGRESSOS	86.039.874	100%	TOTAL PRESSUPOST DE DESPESES	86.039.874	100%

Nota: font UIB. Les dades corresponents al 2014 són una estimació.

⁵ El salari que deixa per sota el 10% dels assalariats.

⁶ La diferència salarial entre el quartil superior i l'inferior és de 1,79 vegades, la prima salarial a l'educació més baixa de les regions espanyoles, d'acord amb l'Enquesta anual d'estructura salarial 2012, elaborada per l'INE.

L'evolució del finançament universitari en els darrers anys ha vingut marcada per la crisi econòmica. Durant molts anys, el pressupost de la UIB va anar augmentant a to amb la tendència de la majoria de despeses de l'Administració, i perquè la universitat es trobava en una fase de creixement, tant en nombre d'estudiants com de titulacions. Però amb la crisi, la tendència s'ha invertit, tal com es pot apreciar a la figura 25. El pressupost total de la UIB augmenta fins a l'any 2011, i arriba a assolir un valor superior als 100 milions d'euros. El 2012 i el 2013 cau fins als 85 milions d'euros (un 17% de caiguda acumulada). El 2014, el pressupost torna a augmentar, tot i que lleugerament. La caiguda en el pressupost s'explica per una caiguda de la despesa pública en educació a la UIB, que s'ha intentat compensar parcialment amb un augment de les taxes, principalment per als estudiants que fan una segona o successives matrícules. Si ens centram en les transferències nominatives, les que es destinen a finançar la despesa corrent, com s'ha dit anteriorment, veiem que aquestes ja cauen abans del 2011, perquè venien baixant des del 2009. El principal motiu és la reducció de la transferència procedent del Govern balear a causa de la retallada de salaris efectuada a tot el personal de l'Administració pública el 2010 i el 2012. El 2014, la transferència nominativa torna a augmentar lleugerament, igual que el pressupost total. Però aquestes xifres no ens aclareixen si els recursos destinats a cada estudiant de la UIB són els mateixos, atès que el nombre d'estudiants ha anat variant durant els darrers anys. Per això, també es representa la despesa per estudiant mitjançant una línia verda (a l'eix de la dreta). Aquí la caiguda és fins i tot més dramàtica, ja que es passa d'una despesa per alumne de prop de 5.000 euros el 2009 a menys de 3.600 euros el 2013, que equival a una caiguda acumulada de gairebé un 30%⁷.



Nota: font UIB. Les dades corresponents al 2014 són una estimació.

Cal tenir present que la caiguda en la despesa pública en educació superior es produeix en un context d'adaptació de les titulacions a l'Espai Europeu d'Educació Superior (els nous graus adaptats a Bolonya). Aquests es comencen a implantar a la UIB durant el curs 2010-2011, en plena

⁷ Totes aquestes dades són en termes nominals. La caiguda en termes reals seria fins i tot més gran, ja que, llevat de la caiguda de l'IPC el 2009, la resta d'anys hi ha hagut inflació positiva.

consolidació fiscal, malgrat que la implantació hagi implicat un esforç extra tant per al professorat com per al personal administratiu i les institucions universitàries en general. De fet, tot el personal coincideix que els nous graus han augmentat la càrrega de treball⁸.

5. ALTRES PROPOSTES DE FINANÇAMENT DE L'EDUCACIÓ PÚBLICA: AVANTATGES I INCONVENIENTS

L'objectiu d'aquesta secció és examinar el sistema de finançament de l'educació que es practica actualment a les Illes Balears (i a la resta d'Espanya), com també diferents alternatives utilitzades en altres països i els avantatges i inconvenients que comporten.

5.1. L'educació obligatòria

Tal com s'ha esmentat a la introducció, hi ha una munió de motius que justifiquen la intervenció del sector públic en l'educació, però no hi ha un consens general sobre la millor manera de dur-la a terme. Un dels debats més estesos sobre l'ensenyament obligatori és si convé més que l'Estat financï únicament l'educació o si és millor que el sector públic també la produeixi. A la introducció ja s'han assenyalat els avantatges i inconvenients que això comporta. A més, en el cas de les Illes Balears, el cost per al Govern de finançar centres privats concertats és sensiblement inferior al dels centres públics, a causa, bàsicament, de dos motius. En primer lloc, s'estalvia el gran desembors que implica la construcció d'un centre. A més, el personal dels centres concertats percep un salari mitjà més baix perquè no cobra alguns dels complements que rep el professorat funcionari dels centres públics.

En el sistema educatiu espanyol tenim tres tipus de centres d'ensenyament obligatori: els públics, els privats concertats i els privats sense concert. Els dos primers són finançats per l'Administració competent⁹, i la diferència rau en el fet que en els centres públics, a més del finançament, s'hi produeix el servei. El sector públic finança el cost de l'educació a partir dels 3 anys i fins a la finalització dels estudis de secundària, tot i que no inclou, en la majoria de casos, els serveis de menjador, la compra de llibres, activitats extraescolars, etc., que van a càrrec de les famílies¹⁰.

A canvi de rebre finançament de l'Administració, els centres privats concertats han de complir tot un seguit de normes de l'Administració que fan que el seu model d'ensenyament sigui molt semblant al dels centres públics¹¹.

Finalment, hi ha els centres privats que no reben finançament per part de les Administracions i es financen amb fonts privades, bàsicament les famílies que suporten tot el cost de l'educació.

⁸ En el cas del professorat, l'augment de la càrrega de treball deriva principalment de l'augment de la càrrega administrativa i burocràtica, però sobretot de l'obligatorietat d'aplicar l'avaluació contínua. El personal administratiu també suporta la major càrrega administrativa i burocràtica dels nous graus.

⁹ El Govern balear, igual que la resta de comunitats autònomes, té les competències d'educació transferides. En el cas de les Illes Balears, des del 1998.

¹⁰ Per a les famílies amb menys recursos hi ha beques de menjador i altres tipus d'ajuts.

¹¹ A tall d'exemple, en tots dos casos hi ha una participació de pares, alumnes i professors en el control i la gestió del centre a través del Consell Escolar. També s'estableix un nombre màxim d'alumnes per professor. A més, el sistema d'admissió d'alumnes està centralitzat i no diferencia entre centres públics i concertats a l'hora d'establir els criteris.

De tota manera, aquest model no és l'únic possible. Al continent americà, tant a certes regions dels EUA com en alguns països d'Amèrica Llatina, s'ha implantat un sistema de xecs educatius, o *vouchers*, com se'ls sol conèixer. La idea és lliurar un xec per un determinat valor als pares perquè el puguin utilitzar, únicament i exclusiva, per finançar l'educació dels seus fills. Els pares trien el centre on volen escolaritzar els fills en edat escolar d'acord amb les seves preferències. Hi haurà pares que donaran prioritat a l'ensenyament en anglès, o que estigui centrat en una determinada religió, una determinada metodologia, etc. A més, els pares poden decidir cofinançar l'educació si el *voucher* no és suficient perquè el seu infant vagi al centre que desitgen. Aquests són els efectes pel costat de la demanda. Pel costat de l'oferta, també té efectes, ja que els centres, tant públics com privats, competeixen per captar estudiants. Això pot generar un estímul de millora per als centres, però alhora pot generar una segmentació dels centres que faci que l'educació sigui desigual en funció del centre escollit i que només els més adinerats puguin accedir als centres més bons i més costosos. També crea la necessitat de comptar amb algun indicador de la qualitat de l'educació a cadascun dels centres, per tal que les famílies puguin prendre decisions informades. Perquè el model funcioni correctament, és vital poder disposar d'informació sobre les diferents alternatives a les quals s'enfronten les famílies.

El *voucher* es pot instrumentar de diverses maneres. Una opció pot ser lliurar un import igual per als estudiants d'un mateix curs acadèmic. Però aquesta opció no afavoreix la igualtat d'oportunitats. De fet, la gran crítica al sistema de *vouchers* és que el seu ús pot servir a les famílies amb un nivell de renda més elevat per subvencionar una educació privada més costosa. Per pal·liar aquest inconvenient hi ha diverses alternatives. Una possibilitat és que el *voucher* vagi subjecte a l'impost sobre la renda, amb la qual cosa les famílies més riques rebrien un import net més baix. Una altra possibilitat seria establir imports diferents basats en el nivell socioeconòmic que garanteixin la igualtat d'oportunitats i que les famílies més desfavorides puguin accedir als centres amb costos més elevats. I encara una altra possibilitat és condicionar l'ajut a alguna de les característiques socioeconòmiques (nivell de renda, lloc de residència, raça...) de les famílies, per tal que l'ajut arribi únicament als qui realment el necessiten.

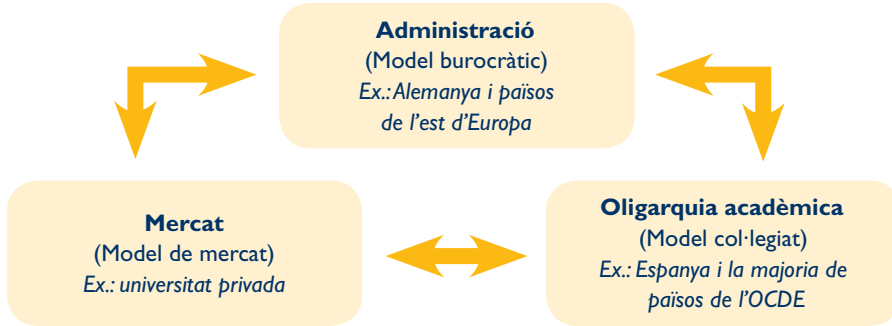
5.2. Alternatives al finançament universitari

La universitat s'ha de finançar tenint en compte 3 principis:

- Suficiència: cal determinar els recursos necessaris per tal d'obtenir un producte de qualitat que satisfaci les demandes socials.
- Equitat: s'ha de garantir l'accés a la universitat a tots aquells individus que demostrin tenir les capacitats necessàries, independentment del seu estatus socioeconòmic.
- Eficiència: tot l'anterior s'ha d'aconseguir amb uns costos mínims.

Per tal d'explicar la manera en què s'organitzen i financen els sistemes universitaris als diferents països, Clark (1983) estableix l'anomenat "triangle de conflictes". Defineix tres grups de pressió (administració, mercat i oligarquia acadèmica) que actuen de forma diferent a cada sistema

universitari i, com que un d'aquests sol predominar sobre la resta, això dona lloc a models diferents (model burocràtic, de mercat i col·legiat).



- En el model de mercat es tracta l'educació com qualsevol altre bé privat. És un model basat en l'eficiència, però que no garanteix ni la suficiència ni l'equitat. Els estudiants han de pagar unes taxes elevades que cobreixen la major part del cost dels estudis.
- El model burocràtic es caracteritza per una presa de decisions centralitzada per l'Estat, que li comporta un cost elevat i normalment imposa unes taxes de matrícula baixes als estudiants. Així es garanteix la suficiència, però l'excessiva burocràcia i la rigidesa del sistema solen comportar que no s'assoleixi l'eficiència. El sistema no és redistributiu perquè les taxes que cobra són baixes per a tothom, independentment del seu poder adquisitiu.
- En el model col·legiat, el poder queda en mans de les institucions acadèmiques. Els dona una gran autonomia per aplicar els recursos rebuts i la consecució dels principis anteriors queda a càrrec seu. El perill més gran d'aquest sistema és la utilització dels recursos per a la defensa corporativa de la institució.

A Espanya, el model d'organització de la universitat pública és semblant al model col·legiat. En el nostre cas, la prevalença de l'oligarquia acadèmica ha derivat en unes taxes baixes, i la major part del finançament (entorn del 80%) recau sobre l'Administració (vegeu Salas, 2006, o Rosselló, 2007). El finançament públic consisteix bàsicament en transferències corrents i de capital, tot i que també existeix un programa de beques destinat als estudiants de famílies sense gairebé recursos que compleixin uns requisits acadèmics mínims. L'import de la beca sol ser petit. Moltes vegades consisteix en l'import de les taxes de matrícula i, en altres casos, s'hi inclou una quantitat una mica més gran per tal de finançar alguns altres costos (compra de llibres, allotjament, manutenció, transport...). Aquest sistema, ens diuen a la literatura, és ineficient per diverses raons. En primer lloc, les taxes baixes poden provocar una demanda excessiva d'educació universitària, amb el consegüent cost que això duu aparellat per a l'Administració, sense que hi hagi garanties que el sistema productiu pugui absorbir la gran quantitat de graduats. En segon lloc, els estudiants no són conscients del cost total que representen els estudis; en cas de suspendre una assignatura, l'estudiant no té en compte el cost social que això implica, només es fixa en el cost privat, el que li costa a ell una segona

matrícula de l'assignatura, que és sensiblement inferior¹². Per això no s'incentiva (o s'incentiva de manera insuficient) els estudiants a esforçar-se, ja que el fracàs té un cost relativament baix. D'altra banda, el sistema no és redistributiu en el temps, atès que en finançar els estudis universitaris, s'està finançant aquells individus que en el futur tindran una millor probabilitat de tenir uns ingressos més elevats i una taxa d'atur inferior.

Tanmateix, tal com assenyala Rosselló (2007), l'existència d'unes taxes baixes també té avantatges, ja que unes taxes elevades poden condicionar la decisió d'estudiar d'individus amb renda escassa o restriccions pressupostàries. Conseqüentment, unes taxes baixes estimulen una demanda elevada i la universitat pot seleccionar els estudiants a partir de les seves capacitats o rendiment acadèmic (en el cas que hi hagi nota de tall o criteris de selecció). Tot i així, a països com Austràlia, Canadà o Nova Zelanda s'ha vist que, si en augmentar les taxes també es creen ajuts complementaris, aquest augment no necessàriament influirà de manera negativa en el nombre d'estudiants.

Els problemes anteriors han portat a estudiar la possibilitat d'introduir altres mecanismes de finançament de la universitat. Un d'aquests, molt polèmic, és el sistema de préstecs. Aquest mètode ja s'aplica a països com els EUA, Austràlia, Nova Zelanda, Suècia o el Regne Unit.

A tall d'exemple, al Regne Unit¹³, la matrícula d'un curs acadèmic és d'unes 9.000 lliures (uns 11.250 euros), si bé els estudis de grau solen durar 3 anys, en comptes de 4 com a Espanya. Per tal de finançar els estudis, es pot demanar un préstec que es començarà a tornar en concloure els estudis, quan els ingressos de l'estudiant superin les 21.000 lliures. Cada any es torna un 9% del total dels ingressos que ultrapassin les 21.000 lliures. El tipus d'interès que genera el préstec és variable. Mentre s'està estudiant, el tipus és d'un 3% més la taxa d'inflació. En acabar els estudis, el tipus d'interès aplicable és la taxa d'inflació, si els ingressos són inferiors a les 21.000 lliures, i augmentarà progressivament fins a situar-se en un 3% més la taxa d'inflació, quan els ingressos ultrapassin les 41.000 lliures. En qualsevol cas, aquests préstecs no exclouen la possibilitat d'accedir al sistema de beques per tal de cobrir les necessitats d'allotjament i manutenció, per garantir així l'accés als individus amb menys recursos.

Amb aquest sistema, l'objectiu és doble. D'una banda, millorar l'eficiència, ja que els estudiants són plenament conscients del cost real dels estudis i això els incentiva a no acumular retards en l'obtenció de la titulació. A més a més, el fet d'haver-se de pagar els estudis fa que l'alumnat sigui més exigent i això repercuteix en la qualitat del sistema educatiu. D'altra banda, es tracta d'un sistema més equitatiu, ja que si els estudiants tenen ingressos elevats han de tornar els préstecs rebuts. Tanmateix, amb aquests sistemes sempre es corre el risc que hi hagi individus que en quedin exclosos i que no es compleixi el principi de la suficiència. Ja sigui per falta d'informació o per incertesa i aversió al risc, pot donar-se que els individus no cursin estudis per evitar contreure un préstec que no saben si podran retornar amb facilitat. Per aquest motiu, és important que el sistema de préstecs sigui complementat amb un sistema de beques efectiu.

¹² Les segones i successives matrícules solen ser més cares que la primera matrícula i en els darrers anys han pujat en una proporció més elevada que la primera matrícula. Així i tot, les taxes continuen estant molt per davall del cost real.

¹³ Per a més informació es pot consultar l'enllaç següent: <https://www.gov.uk/student-finance/repayments>

Pel que fa al sistema de beques actual, i encara que les taxes siguin baixes, es pot criticar per dos motius. Primerament, la quantia de les beques pot ser insuficient, ja que en molts casos només cobreix el cost de la matrícula i no la totalitat de les despeses de manutenció i allotjament, que poden ser importants en el cas dels estudiants que s'han de desplaçar (com ara els estudiants de les illes més petites i, en una mesura inferior, els de Mallorca). En segon lloc, no hi ha beques que premien l'excel·lència acadèmica -independentment de la capacitat econòmica- com les que hi ha en altres països, com ara els EUA. El sistema espanyol exigeix uns requisits acadèmics mínims per percebre la beca, però mai no premia l'excel·lència. Les beques que premien l'excel·lència ho fan per incentivar els més capacitats cap a una formació adequada.

6. CONCLUSIONS

L'equitat i la necessitat de dotar-se de capital humà, motor del progrés en l'actual economia del coneixement, justifiquen la inversió pública en educació.

L'esforç relatiu en educació del sector públic espanyol respecte del PIB està per sota del que fan la majoria de països del seu entorn proper. Aquesta intensitat més baixa no es veu compensada pel sector privat, amb el resultat que la despesa total per alumne és inferior a la mitjana dels països de la UE.

A Espanya, l'educació és una competència transferida a les comunitats autònomes i la comparativa regional revela una gran desigualtat en el nivell de despesa en educació relativa al PIB, a la despesa pública total o per alumne. Així mateix, s'observa una participació diferent del sector privat a través de concerts i uns resultats acadèmics molt dispers. Aquesta disparitat posa en qüestió l'objectiu d'igualtat d'oportunitats que persegueix el sector públic a través de la inversió en educació, tant si s'interpreta com igualtat de recursos com si es fa en termes de paritat de resultats.

Per la seva banda, les Illes Balears se situen al capdavant de les regions quant a fracàs i abandó escolar i, al mateix temps, la inversió en educació de l'Administració autonòmica en relació amb el PIB i la despesa pública total queda per davall de la mitjana de les comunitats.

Aquesta menor intensitat relativa de la despesa pública en educació no ha impedit que aquesta política sigui aliena a les retallades imposades per la crisi fiscal derivada de la recessió. L'Administració ha reduït els fons destinats tant a l'educació no universitària com a la universitària i ha apujat extraordinàriament els preus públics d'aquesta darrera.

La conjuntura econòmica actual, caracteritzada per una taxa d'atur exagerada, provoca que la despesa privada per estudiant de les llars en què el sustentador principal està en situació d'atur sigui menys de la meitat que la de les llars en què aquest està ocupat. Aquesta desigualtat en els recursos educatius finançats per la llar no és compensada per una política de beques i ajuts suficient, que també ha estat víctima de les rebaixes pressupostàries.

A més, la necessitat d'ajustar els pressuposts i els mals resultats relatius dels alumnes, tant en proves estàndard de competències com en taxes de fracàs i abandó escolar prematur, han intensificat el

debat sobre el conflicte entre equitat i eficiència de la intervenció pública. Així doncs, a més dels concerts amb centres privats, han aparegut propostes com els xecs educatius o els préstecs per a la formació universitària, ja implantats en altres països, com a alternativa al ple finançament públic de l'educació.

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

Becker, G. (1964), *Human Capital*, Chicago: The University of Chicago Press

Calero, J. y Choi, A. (2013), *Educación y políticas educativas en el estado de las autonomías*, Foro de las Autonomías (Madrid)

Capó, J. (2008), *Redistribución y estabilización de la renta a través de la política fiscal*, *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 184-(1/2008)

Clark, B.R. (1983), *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-national Perspective*, University of California, Berkeley.

Hanusheck, E.A. y Woessmann, L. (2010), *The Economics of International Differences in Educational Achievement*, NBER Working Paper No. 15949

Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2014), *Sistema estatal de indicadores de la educación 2014*. Subdirección General de Estadística y Estudios.

Lucas, R. (1988), "On the mechanics of economic development", *Journal of Monetary Economics*, Elsevier, vol. 22(1), pp. 3-42, July

Mankiw, N. G., Romer, D., Weil, D. N. (1992), "A Contribution to the Empirics of Economic Growth" *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, vol. 107(2), pp. 407-37, May.

Rosselló Villalonga, J. (2007), "Tendencias en la financiación pública de la Educación Superior". Cuadernos económicos de ICE, N° 74, (Exemplar dedicat a: Capital humano y empleo), pp. 239-261

Salas Velasco, M. (2008), *Economía de la Educación*. Ed. Prentice Hall.