

## Resumen

En este trabajo se evalúa, en primer lugar, la situación de la financiación de la enseñanza obligatoria en España en relación con otros países, y se analiza, en segundo lugar, la evolución de los recursos públicos invertidos en los niveles educativos no universitarios para el caso español. Sobre esta base, se identifican las principales diferencias por comunidades autónomas a partir del año 2000, con el fin de comparar cómo están afectando los cambios demográficos y sociales producidos principalmente en nuestro país por el efecto de la escolarización de la población inmigrante.

*Palabras clave:* financiación, educación no universitaria, enseñanza obligatoria, gasto público, inmigración, comunidades autónomas.

## Abstract

In this article, first of all we analyse the situation of the financing of compulsory education in Spain in relation to other countries, and secondly we analyse the trend in the public resources assigned to non-university educational levels in the Spanish case. On this basis we identify the main differences by autonomous communities as of the year 2000 in order to compare how they are being affected by the demographic and social changes taking place in our country mainly as a result of the schooling of the immigrant population.

*Key words:* financing, non-university education, compulsory education, public spending, immigration, autonomous communities.

*JEL classification:* H52, I21, I22.

# LA FINANCIACIÓN DE LA ENSEÑANZA OBLIGATORIA EN UN CONTEXTO DE CAMBIOS DEMOGRÁFICOS Y SOCIALES

Carmen PÉREZ ESPARRELLS

*Universidad Autónoma de Madrid*

Alberto VAQUERO GARCÍA

*Universidad de Vigo*

## I. INTRODUCCIÓN

La continua expansión de la educación que ha experimentado nuestro país desde 1976 ha derivado en que, prácticamente, se han alcanzado tasas de escolarización en los niveles de educación obligatoria del cien por cien, con un incremento vertiginoso en algunos periodos de los recursos, principalmente de origen público, destinados a estos niveles educativos.

Al mismo tiempo, la evolución de las diferentes políticas educativas puestas en marcha por las distintas comunidades autónomas desde el traspaso de las competencias en educación permite realizar comparaciones de cómo están respondiendo a los desafíos de los cambios demográficos y sociales en términos de los crecimientos de la financiación de origen público y privado (1). Los presupuestos públicos regionales se enfrentan a limitaciones cada vez más estrictas, y la pregunta que aquí se responde es si la financiación pública de la enseñanza obligatoria ha podido satisfacer las demandas extras a las que ha estado sometida en los últimos años, especialmente las provocadas por el fenómeno de la inmigración. Por otra parte, se plantea el interrogante de si será capaz de hacerlo en el futuro cercano.

En la actualidad, el sistema educativo y la sociedad se enfren-

tan al importante reto de integrar a los inmigrantes. La migración internacional se ha convertido en un asunto estratégico en casi todos los países de la OCDE, al provocar un intenso debate sobre cómo podría integrarse satisfactoriamente a los inmigrantes en la escuela, en el mercado laboral y en la sociedad en su conjunto. En concreto, los sistemas educativos europeos fueron diseñados para dar respuesta a las necesidades de un tipo de sociedad más homogénea y menos dinámica de lo que es actualmente. Por ese motivo, a distintos ritmos, y respondiendo a fluctuaciones migratorias diferentes, todos los sistemas educativos europeos han experimentado procesos de reforma para adaptar los centros a la diversidad, la riqueza y la complejidad de las nuevas sociedades pluriculturales.

En el campo de la financiación de la educación no universitaria, los alumnos inmigrantes han supuesto, y suponen, un mayor volumen de gasto para las instituciones educativas no sólo por su importancia en términos cuantitativos, sino también por sus mayores necesidades educativas específicas, derivadas de factores tales como el desconocimiento del idioma, la edad de incorporación a las aulas y el entorno familiar, entre otros, que inciden en la integración de este colectivo en la mayoría de los países desarrollados.

El artículo se centra en la descripción de la financiación y el gasto público en enseñanza no universitaria, con especial atención a la educación obligatoria. Tras una breve introducción al marco general, en el segundo apartado se recoge una comparación internacional con los países de la OCDE y de la UE, dada la relevancia que para España adquiere la convergencia europea desde hace más de dos décadas. Este tipo de análisis resulta crucial para poder juzgar si el modelo español de financiación proporciona recursos suficientes para el logro de los objetivos que tiene encomendados. En el tercer apartado, se analizan las diferencias en el gasto público en educación no universitaria a escala regional y se evalúa la situación de la financiación de la educación obligatoria. No obstante, con ser importante el problema de la financiación, éste puede llegar a tornarse secundario (al menos en cuanto al orden en que debe ser resuelto) en relación con otras cuestiones, relativas a los cambios demográficos y sociales, que deben ser resueltas en primer lugar, cuestión que se analiza en el cuarto apartado de este artículo. Por último, a modo de reflexión final, se resumen las principales conclusiones, así como los retos aún pendientes.

## II. LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL (2)

Las comparaciones internacionales son siempre un instrumento muy útil para decidir entre opciones de política educativa en diferentes países. En cierto modo, sirven para que los sistemas educativos de un país se autoevalúen mediante el estudio de las políticas planificadas, aplicadas y eva-

luadas en otras regiones del mundo. También nos dan un panorama de cómo ha avanzado la educación en términos de equidad, eficiencia y calidad de los servicios educativos, financiación, etc. En este apartado concreto, nos vamos a centrar en la comprensión de la financiación de los niveles no universitarios (incluida hasta la educación secundaria no obligatoria) para entender mejor cómo los sistemas educativos de otros países abordan problemas similares en términos de recursos invertidos en la educación y, en concreto, de gastos de naturaleza pública.

Según el último informe de la OCDE, *Education at a Glance* (2008), la cantidad total de recursos asignados a las instituciones educativas en todos los niveles educativos aumentó en todos los países durante el decenio 1995-2005 (3) (cuadro n.º 1). Así, el gasto en educación (público y privado) en centros e instituciones educativas, en valores absolutos, se incrementó en todos los países de la OCDE y de la UE19 (4) a lo largo de esta década, y también lo ha hecho en términos de PIB, pasando, para la media de la OCDE, de un 5,5 por 100 del PIB en 1995 a un 5,8 por 100 en 2005. Por tanto, en los países de la OCDE (y, en general, en los de la UE19) se ha realizado un importante esfuerzo para invertir en formación de capital humano medido en términos de recursos destinados a la educación en porcentaje del PIB, y, dentro de este esfuerzo educativo, cabe destacar la inversión en enseñanza no universitaria. En concreto, en 2005 (último año disponible) alrededor de un 60 por 100 del gasto total en instituciones educativas se dedica a aquellas implicadas en la educación primaria, la educación secundaria y la post-secundaria. Desde 1995 ha habido aumentos considerables en los niveles de gasto en enseñanza no universitaria,

tanto en términos absolutos como en proporción de los presupuestos públicos.

En el caso español, si bien el gasto en las instituciones educativas (público y privado) ha aumentado a lo largo de ese decenio, su tasa de crecimiento ha sido inferior a la del PIB, lo que ha generado un descenso progresivo de su peso relativo, pasando del 5,3 por 100 del PIB en 1995 al 4,8 por 100 en 2000 y al 4,6 por 100 en 2005. Asimismo, el 3,8 por 100 del PIB en media para los países de la OCDE se dedicaba a estos niveles no universitarios, muy similar a la media de la UE19: 3,6 por 100 (5). En el caso de España, el gasto en instituciones educativas de niveles no universitarios en porcentaje del PIB ascendió tan sólo al 2,9 por 100, presentando un nivel muy inferior en términos de esfuerzo relativo en relación con la renta nacional, en comparación con otros países de nuestro entorno más cercano (UE19) y con la situación que tenía España en 1995 (con un 3,8 por 100 del PIB). A nuestro modo de ver, esta diferencia tan importante en 2005 entre el «esfuerzo» español y la media europea se puede traducir en déficit de nuestros stocks de capital humano en un futuro cercano, especialmente en los niveles de enseñanza no universitaria, donde la brecha es más profunda.

Los fondos que llegan a las instituciones educativas de primaria, secundaria y postsecundaria son en su mayoría de origen público (6), ascendiendo en media para los países de la OCDE a un 91,5 por 100 en 2005, con un crecimiento del 18 por 100 por término medio entre los años 2000 y 2005 (cuadro n.º 2). Asimismo, destaca el fuerte aumento de los fondos de origen privado tanto en la UE19 (61 por 100 en tan sólo cinco años) como en la OCDE (48 por

CUADRO N.º 1

## GASTO EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS EN PORCENTAJE DEL PIB

	2005		2000		1995	
	Enseñanza no universitaria	Todos los niveles	Enseñanza no universitaria	Todos los niveles	Enseñanza no universitaria	Todos los niveles
Media OCDE .....	3,8	5,8	3,5	5,3	3,7	5,5
Media UE19 .....	3,6	5,5	—	—	—	—
ESPAÑA.....	2,9	4,6	3,2	4,8	3,8	5,3

Notas: En 1995 se calcula la media OCDE con todos los países con datos para 2000 y 2005.

(—) Información no disponible.

Fuente: *Education at a Glance*, OCDE (2008).

100). El caso español es igual que el de los países de la UE19 con un mayor porcentaje de participación pública en el gasto en instituciones educativas (93,5 por 100 y 93,8 por 100, respectivamente). No obstante, resulta preciso destacar que, para el caso español, parece haber un cambio de tendencia, conteniéndose la evolución descendente del gasto público en educación (como se verá a

continuación), al mismo tiempo que se mantiene la financiación de origen privado (7).

En términos de gasto público en porcentaje del PIB, también se observan diferencias entre España y el resto de países (cuadro n.º 3). De nuevo, para el nivel no universitario el gasto público como porcentaje del PIB sólo representa el 2,8 por 100, siendo uno de los más re-

ducidos de la OCDE. En este contexto, en España se advierte un cambio de tendencia en la evolución del gasto público en educación; así, el gasto público en relación con el PIB parece haberse recuperado, pasando del 4,6 por 100 en 1995 al 4,3 por 100 en 2000, y de nuevo al 4,6 por 100 en 2005, mientras que en la OCDE pasó del 5,2 por 100 al 5,3 por 100 durante el mismo periodo. Junto a este leve aumento de los re-

CUADRO N.º 2

## PROPORCIÓN DE GASTO PÚBLICO Y PRIVADO EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE NIVELES PRIMARIA, SECUNDARIA Y POST-SECUNDARIA (EN PORCENTAJE)

	2005		ÍNDICE DE CAMBIO ENTRE 2000 Y 2005	
	Fondos públicos	Fondos privados	Fondos públicos	Fondos privados
Media OCDE .....	91,5	8,5	118	148
Media UE19 .....	93,8	6,2	119	161
ESPAÑA.....	93,5	6,5	108	100

Fuente: *Education at a Glance*, OCDE (2008).

CUADRO N.º 3

## GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA COMO PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO TOTAL Y COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2005

	GASTO PÚBLICO COMO PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO TOTAL		GASTO PÚBLICO COMO PORCENTAJE DEL PIB	
	Enseñanza no universitaria	Todos los niveles	Enseñanza no universitaria	Todos los niveles
Media OCDE .....	9,0	13,2	3,6	5,3
Media UE19 .....	8,2	12,1	3,6	5,3
ESPAÑA.....	7,2	11,1	2,8	4,6

Fuente: *Education at a Glance*, OCDE (2008).

cursos de origen público destinados a las instituciones educativas en España (8 por 100 de crecimiento en educación no universitaria), aparece una contención entre 2000 y 2005 de la financiación privada. Como se constata en San Segundo (2003), el predominio de la financiación pública se consolida en España desde finales de los años setenta, en concreto, para los niveles obligatorios. Por su parte, Lassibille y Navarro (1997) señalan el hecho de que la financiación privada se mantiene casi invariable entre el 1,1 por 100 y 1,3 por 100 del PIB. Esta situación de mayor participación de dinero público en los centros privados concertados es la causa principal que explica esta tendencia en el reparto de los fondos públicos y privados en nuestro país (San Segundo y Vaquero, 2007).

Otro indicador que pone de relieve los esfuerzos hechos por los gobiernos puede hallarse en el hecho de que el gasto público en educación (en todos los niveles) creció en más de un punto porcentual como proporción del total de gasto público entre 1995 y 2005 (del 11,9 por 100 al 13,2 por 100, respectivamente). En el caso español, el gasto en educación pasó del 10 por 100 al 11,1 por 100 del total de gasto público. Y es que el gasto en educación aumentó moderadamente en relación con el gasto público

en otros sectores (defensa, pensiones, sanidad, desempleo, servicios sociales, familia, etc.) en España, si bien sigue existiendo un ligero déficit español en la importancia de la educación no universitaria dentro del sector público en comparación con los países de la OCDE y de la UE19. En 2005, el gasto público correspondiente a los niveles no universitarios (primario, secundario y post-secundario) ascendió al 9 por 100 del gasto público total, en media, para la OCDE, al 8,2 por 100 para la UE19, y únicamente al 7,2 por 100 para el caso español.

El gasto educativo en primaria, secundaria y post-secundaria aumentó más rápido que el número de alumnos en estos niveles educativos en todos los países entre 1995 y 2005, y para las dos terceras partes de los países de la OCDE a mayor ritmo que el PIB per cápita. Como se observa en el cuadro n.º 4, el cambio en gasto entre 2000 y 2005 es del 19 por 100, mientras que apenas se registró ningún aumento en el número de estudiantes en estos niveles educativos, tanto en los países de la OCDE como en la UE19 durante ese periodo. Por otro lado, aunque el gasto por alumno en primaria y secundaria subió menos rápidamente en media entre los años 2000 y 2005 que entre 1995 y 2000, éste aumentó en un 19 por 100 de media en la

OCDE durante el segundo periodo citado y el 20 por 100 en la UE19.

Consecuentemente, los recursos disponibles por alumno de primaria, secundaria y post-secundaria han aumentado considerablemente durante el período estudiado, llegándose a situar, en media, para los países de la OCDE alrededor de los 7.000 dólares, ajustados por paridad de poder de compra (un crecimiento del 23 por 100 entre 2001 y 2005). España, a pesar de que ha experimentado un aumento de su gasto por estudiante mayor (32 por 100), todavía se encuentra lejos de la media de los países desarrollados, representando el 90,7 por 100 de la media de la OCDE y el 93,7 por 100 de la UE19 (cuadro n.º 5). Este dato, sin embargo, resulta positivo, ya que tan sólo en 2001 el gasto por estudiante en estos niveles educativos alcanzaba niveles de gasto equivalentes al 84 por 100 de la media de la OCDE. Por tanto, sería necesario que España continuara esta tendencia de aumentar su gasto (público y privado) por estudiante hasta que se iguale al de los países de nuestro entorno (UE19), ya que se trata de otro indicador que mide el esfuerzo inversor de un país y se considera como una cierta medida de calidad de los *inputs*, o factores, empleados por cada sistema educativo.

CUADRO N.º 4

**CAMBIO EN EL GASTO EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS Y ESTUDIANTES RELATIVO A LOS NIVELES DE EDUCACIÓN PRIMARIA, SECUNDARIA Y POST-SECUNDARIA (NÚMEROS ÍNDICE)**

	CAMBIO EN GASTO EN ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA		CAMBIO EN NÚMERO DE ESTUDIANTES NO UNIVERSITARIOS		CAMBIO EN GASTO POR ESTUDIANTE NO UNIVERSITARIO	
	1995	2005	1995	2005	1995	2005
Media OCDE.....	89	119	100	100	89	119
Media UE19.....	89	119	101	99	88	120
ESPAÑA.....	99	108	119	94	84	115

Nota: Base 2000 = 100.

Fuente: *Education at a Glance*, OCDE (2008).

CUADRO N.º 5

**GASTO ANUAL POR ESTUDIANTE EN NIVELES DE PRIMARIA, SECUNDARIA Y POST-SECUNDARIA  
(INCLUYE SERVICIOS CENTRALES, SERVICIOS AUXILIARES E I+D)**

	GASTO ANUAL POR ESTUDIANTE (DÓLARES EE.UU.)			GASTO ANUAL POR ESTUDIANTE (2001=100)		
	2001	2003	2005	2001	2003	2005
Media OCDE.....	5.738	6.278	7.065	100	109	123
Media UE19 .....	—	—	—	—	100	92
ESPAÑA.....	4.870	5.682	6.411	100	117	132

Notas: Estos datos incluyen tanto gasto público como privado y están presentados en dólares EE.UU. ajustado según paridad de poder de compra.

(—) Información no disponible.

Fuente: *Education at a Glance*, OCDE (2008).

Como se acaba de comprobar, durante la última década los esfuerzos para incrementar los recursos destinados a la educación, y en especial, a la enseñanza no universitaria, han sido patentes en la mayoría de los países de la OCDE, en la UE19 y en España. No obstante, nuestro país se mantiene rezagado en todos los indicadores, y la pregunta que cabe formularse es doble: por un lado, si el esfuerzo realizado ha sido suficiente, y por otro, si la dotación de recursos está yendo a la par que los cambios estructurales y demográficos producidos en España en los últimos años.

Aunque es cierto que un volumen más elevado de gasto por estudiante no garantiza automáticamente mejores resultados educativos, parece obvio que la mayoría de los países desarrollados deben ofrecer servicios educativos complementarios de interés a sus alumnos (atención a la diversidad, idiomas, informática, etc.) con los recursos adicionales que consigan. La estructura de la población joven influye tanto en la cantidad de recursos y el esfuerzo organizativo que un país debe invertir en su sistema educativo como en la tasa de renovación de las cualificaciones de la fuerza laboral. En general, se suele afirmar que los países con mayor proporción de población joven deben asignar un

porcentaje más elevado de su renta nacional a la formación y educación inicial que aquellos países con menos jóvenes, y similar tasa de participación en la enseñanza no universitaria, manteniéndose el resto constante (OCDE, 2008).

Por ello, las proyecciones del tamaño relativo de la población en edad escolar se tornan tan importantes para predecir los cambios en el número de estudiantes y en los recursos necesarios para el sistema educativo de un país. Sin embargo, estas predicciones tienen que ser interpretadas siempre con la debida cautela. En el último Informe publicado hasta la fecha por la OCDE, *Education at a Glance 2008*, se estimó que las tasas de matriculación en los niveles educativos de primaria y secundaria estaban cercanas al 100 por 100, y que el número de estudiantes seguía muy de cerca los cambios demográficos. Por el contrario, éste no es el caso de los niveles secundarios post-obligatorios. En consecuencia, se deben analizar estas tendencias demográficas (de 2000 a 2015) de forma separada para la educación obligatoria y no obligatoria.

El tamaño de la población entre 5 y 14 años, ampliamente equivalente a la población en edad de escolarización obligatoria, está disminuyendo en 23 de los 30 países

de la OCDE, previéndose este mismo comportamiento hasta 2015, según estimaciones recogidas en *Education at a Glance 2008* (8). Estas tendencias pueden tener implicaciones de distinto signo en la organización y asignación de los recursos en los niveles educativos de carácter obligatorio (9). Por un lado, con la significativa caída de la población en edad de escolarización obligatoria se pueden presentar importantes y difíciles retos de administración, tales como la capacidad excedente en las escuelas, la reorganización de centros e incluso el cierre de algunos de éstos. Por otro lado, si la tendencia a la baja en el número de estudiantes no universitarios se intensifica en un futuro cercano en la UE, esto indicaría que los recursos por alumno de primaria y secundaria podrían seguir creciendo si la dotación presupuestaria general continúa siendo estable, al liberar recursos que pueden ser aplicados para instrumentar medidas que mejoren la calidad de los programas y el aprovechamiento de los estudiantes.

Para la población de 15 a 19 años (10), que se corresponde con las edades de la población en educación secundaria superior (*upper secondary education*), la tendencia es a la baja, aunque con diferente intensidad en base a los diferentes estadios de sus ciclos

demográficos (11). En este caso, en los países con importantes reducciones de población en este tramo (alrededor del 30 por 100 o más en algún país), sin los correspondientes incrementos en las tasas de participación en la escuela y las tasas de graduación en este nivel, esta circunstancia puede ocasionar un fuerte impacto en el número de graduados de la educación secundaria superior y, consecuentemente, en las entradas en la educación superior. Es importante recordar que la OCDE, desde hace una década, recomienda a sus países miembros que persigan el objetivo de que sus generaciones completen la última etapa de la formación y educación secundaria (OCDE, 1998).

### III. ANÁLISIS DE LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA Y EL GASTO PÚBLICO A ESCALA REGIONAL

Uno de los rasgos más destacados del sistema educativo español de las últimas tres décadas es que ha pasado de dirigirse a un colectivo compuesto por, aproximadamente, la mitad de los ciudadanos en edad escolar a ofrecerlo y ser provisto a casi todos los individuos, especialmente en los niveles obligatorios (12). Además, es destacable que este crecimiento del sistema educativo en su conjunto no hubiese sido alcanzable de no haberse incrementado la inversión en educación, sobre todo desde la perspectiva del sector público. Así, para el conjunto de España, el porcentaje que representan los fondos públicos destinados a la enseñanza no universitaria asciende al 77,5 por 100 (frente al restante 22,5 por 100 para las enseñanzas universitarias), reparto que se mantiene relativamente estable a lo largo del tiempo. No obstante, el pe-

so del gasto público en porcentaje del gasto educativo destinado a enseñanzas no universitarias difiere considerablemente por comunidades autónomas, como se observa en el gráfico 1, a partir de los datos del Ministerio de Educación, Política Social y Deportes (en adelante, MEPSyD).

En la parte inferior del gráfico 1 aparecen las regiones que destinan más del 85 por 100 de su gasto educativo a enseñanzas no universitarias; entre otras, Islas Baleares, Castilla-La Mancha, Navarra y Extremadura, seguidas del País Vasco, La Rioja y Canarias (con alrededor del 83 por 100). Así, las comunidades autónomas con déficit de escolarización más acusado tradicionalmente en Bachillerato (Canarias, Castilla-La Mancha y Extremadura en el año 2000) han construido más centros públicos y, por tanto, destinan un mayor peso de su gasto educativo a las enseñanzas no universitarias. Además del caso único de la Comunidad de Madrid, que dedica alrededor del 33 por 100 de su gasto educativo a la enseñanza universitaria, las comunidades que dedican más de un 24 por 100 de su gasto a enseñanza universitaria son la Comunidad Valenciana, Aragón, Asturias, y Castilla y León. Por el contrario, Baleares y Navarra destinan muy poco gasto educativo a sus universidades, situación lógica ya que tienen menor población universitaria por diferentes motivos; en el primer caso, por el alto coste de oportunidad de seguir estudiando en las Islas Baleares, y en el segundo, por la ya conocida importancia del sector privado en el nivel de enseñanza universitaria en Navarra.

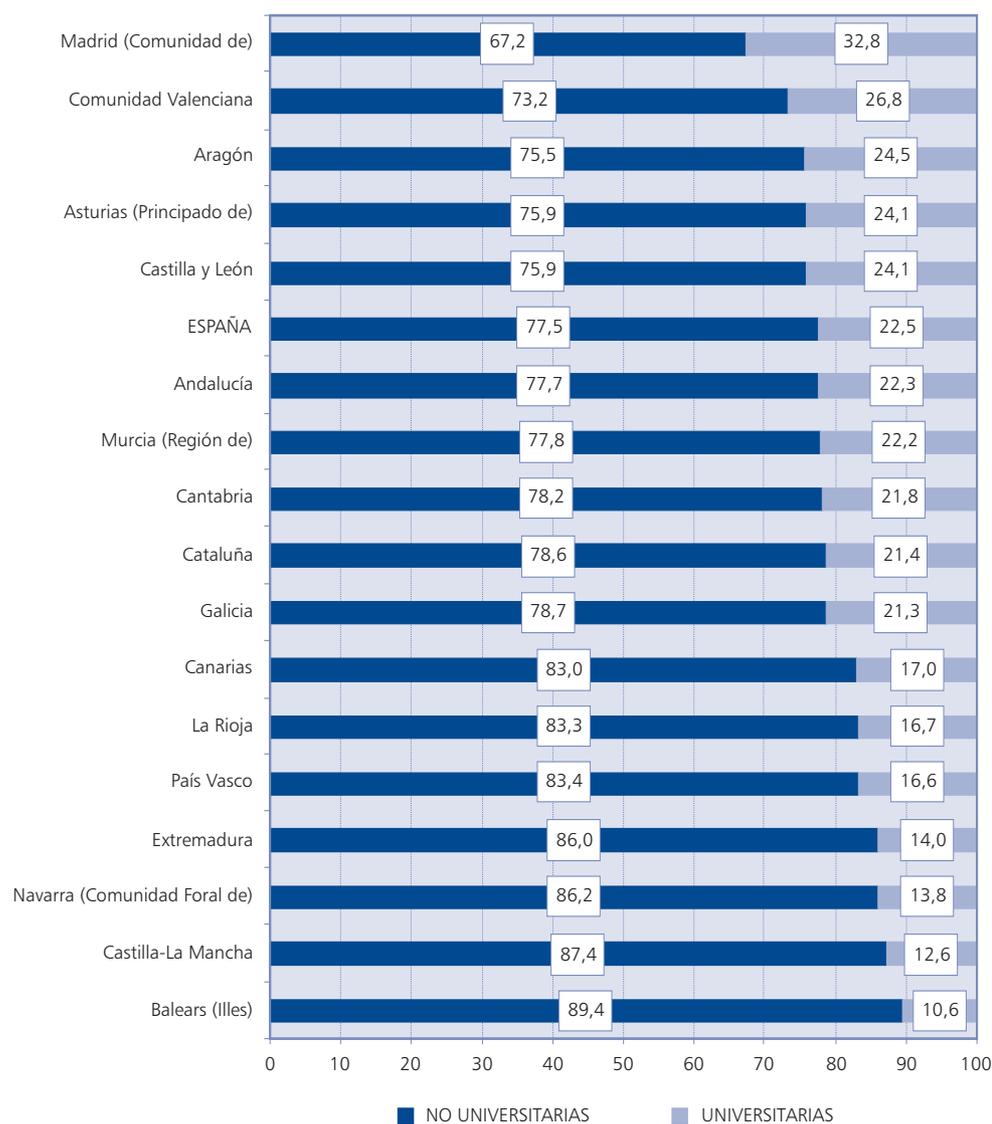
Estas diferencias en el nivel de gasto público destinado a enseñanzas universitarias y no universitarias pueden estar justificadas por el número de usuarios o por

el coste de proveer el servicio. En el caso que nos ocupa, la explicación de las cifras se centrará únicamente en la enseñanza no universitaria, la más afectada por los cambios demográficos (cohortes de edad) y sociales (atención a la diversidad) en España durante los últimos años.

En este contexto, la educación no universitaria (13) es una competencia con un alto coste presupuestario para las comunidades autónomas, básicamente 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 del MEPSyD, en el curso 2007-08, de los 8.670.475 estudiantes pertenecientes al sistema educativo español, 7.226.664 cursaban enseñanzas no universitarias, lo que supone el 83 por 100 del alumnado, porcentaje que se mantiene constante en los últimos años (14). Además, a partir del curso 2001-02, en torno al 80 por 100 de los alumnos de todas las etapas educativas cursaban estudios en centros financiados con fondos públicos, bien en centros de titularidad pública o en privados concertados, centros en los que se recoge a la casi totalidad de alumnos en las dos etapas obligatorias (un 97 por 100 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 vendrán condicionadas por estos dos factores (15).

En el cuadro n.º 6 se puede observar la evolución del gasto público en educación no universitaria (16) en relación con el PIB regional, considerado este indicador como medida del esfuerzo financiero que han supuesto las políticas educati-

**GRÁFICO 1**  
**PORCENTAJE DE GASTO PÚBLICO EDUCATIVO DESTINADO A ENSEÑANZAS**  
**NO UNIVERSITARIAS Y UNIVERSITARIAS (2006)\***



Nota: (\*) Datos provisionales.

Fuente: Estadística del gasto público en educación (series), MEPSyD (2008). Elaboración propia.

vas de cada comunidad autónoma en este nivel educativo en los últimos años. Los datos de este cuadro ponen de manifiesto el importante esfuerzo realizado por regiones con menor nivel de renta, tales como Extremadura (4,7 por 100), Castilla-La Mancha (4,1 por 100), Andalucía (3,5 por 100), Ca-

narias y Murcia (3,4 por 100), muy por encima del total de España (2,8 por 100). En el extremo opuesto, se encuentran comunidades autónomas con un nivel de renta elevado, como son la Comunidad de Madrid (1,8 por 100) y Cataluña (2,3 por 100). Además, es de destacar el importante aumento que

se ha producido en estos cinco años analizados en Islas Baleares, Cataluña y Castilla-La Mancha, con una tasa de crecimiento porcentual del 23,2 por 100, 14,4 por 100 y 12,1 por 100, respectivamente. Por el contrario, otras comunidades autónomas presentan un importante retroceso en términos de crecimen-

CUADRO N.º 6

## EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA EN RELACIÓN CON EL PIB

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Tasa crecimiento 2000-2006 (porcentaje)
Andalucía .....	3,6	3,6	3,6	3,5	3,4	3,4	3,5	-2,4
Aragón .....	2,5	2,5	2,5	2,4	2,4	2,4	2,5	-1,7
Asturias (Principado de) .....	3,0	3,1	3,1	3,0	2,9	2,8	2,8	-7,5
Baleares (Illes) .....	2,1	2,3	2,4	2,5	2,5	2,5	2,6	23,2
Canarias .....	3,9	3,6	3,5	3,4	3,4	3,3	3,4	-12,6
Cantabria .....	3,0	2,8	2,7	2,6	2,9	2,8	2,8	-5,7
Castilla y León .....	3,1	3,1	3,2	3,1	3,0	3,0	2,9	-4,2
Castilla-La Mancha .....	3,6	3,8	4,2	4,0	4,0	4,0	4,1	12,1
Cataluña .....	2,0	1,9	2,0	2,1	2,1	2,2	2,3	14,4
Comunidad Valenciana .....	2,8	2,8	2,9	2,9	2,9	2,9	2,8	0,4
Extremadura .....	4,5	5,0	5,5	4,9	4,8	4,5	4,7	5,3
Galicia .....	3,7	3,5	3,6	3,5	3,4	3,3	3,3	-9,4
Madrid (Comunidad de) .....	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	6,8
Murcia (Región de) .....	3,5	3,5	3,5	3,4	3,3	3,2	3,4	-3,8
Navarra (Comunidad Foral de) .....	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	-1,5
País Vasco .....	3,1	3,2	3,2	3,2	3,1	3,0	2,9	-7,4
La Rioja .....	2,4	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,7
ESPAÑA .....	<b>2,7</b>	<b>2,7</b>	<b>2,8</b>	<b>2,7</b>	<b>2,7</b>	<b>2,7</b>	<b>2,8</b>	<b>1,2</b>

Fuente: Estadística del gasto público en educación (series), MEPSyD y Contabilidad Regional de España. Base 2000, INE. Elaboración propia.

to, especialmente en Canarias (-12,6 por 100) y Galicia (-9,4 por 100).

El gráfico 2 recoge el crecimiento experimentado, en los últimos siete años para los que se tienen datos disponibles, por el gasto público en enseñanza no universitaria regionalizado. Evidentemente, esta distinta situación de crecimiento está influida por los componentes de la prestación del gasto público educativo en el contexto regional: aspectos demográficos, como el aumento en la población destinataria de la enseñanza no universitaria; educativos, como el número de alumnos por profesor, el tipo de centro o el volumen de conciertos, y económicos, como la riqueza regional (17).

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.

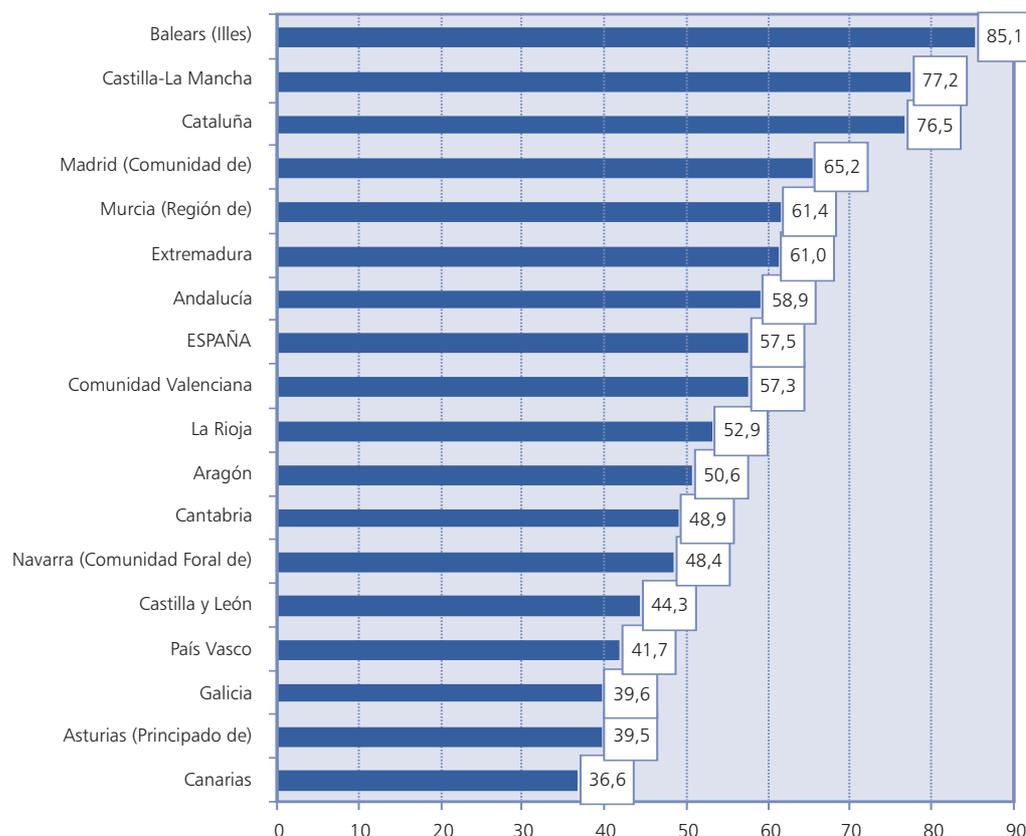
En el cuadro n.º 7 se observa cómo existen considerables diferencias en el nivel de gasto per cápita en las distintas comunidades autónomas. Así, en 2006, el País Vasco (18) mantenía el nivel de gasto público educativo per cápita más alto con 6.396 euros, seguido muy de lejos por Navarra (5.067), Asturias (4.878), Galicia (4.736), Castilla y León (4.681) y Cantabria (4.664). En el lado opuesto se encuentran comunidades autónomas (19) como Andalucía (3.361), Comunidad de Madrid (3.426), Murcia (3.475) y Comunidad Valenciana (3.575). El aumento más importante de este indicador en términos de tasa de crecimiento porcentual se produce en Extremadura (54 por 100) y Castilla-La Mancha (51 por 100), seguidas de Baleares (47 por 100), que vuelven a ser las comunidades que destinan de su presupuesto en educación un mayor volumen de gasto a las enseñanzas no univer-

sitarias. Por el contrario, la tasa de crecimiento porcentual es muy baja en Canarias (18 por 100) y relativamente baja en Navarra (27 por 100), Murcia (28 por 100), Aragón y La Rioja (29 por 100).

Esta situación de fuertes divergencias puede venir explicada en una gran parte por la tasa de crecimiento de la población de 3 a 18 años. Por ello, para analizar con profundidad esta situación se han comparado la tasa de crecimiento del gasto en enseñanza no universitaria (2000-06) y la tasa de crecimiento de la población de 3 a 18 años (gráfico 3).

Así, se comprueba la existencia de cuatro grupos de comunidades autónomas: aquellas que presentan un mayor crecimiento de la población entre 3 y 18 años, y consecuentemente de su gasto en estos niveles educativos (cuadrante II: Cataluña, Murcia, Baleares, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha); aquellas

GRÁFICO 2  
CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO EN ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA (2000-2006)



Fuente: Estadística del Gasto Público en educación (series), MEPSyD. Elaboración propia.

que han experimentado crecimientos de su población en el tramo de edad correspondiente, pero no de su gasto (cuadrante III: Navarra, La Rioja, Cantabria y Aragón); regiones con bajo crecimiento de la población en edad no universitaria y del gasto público en estos niveles educativos (cuadrante IV: País Vasco, Cantabria, Castilla y León, Galicia y Asturias); las Comunidades con crecimientos negativos de su población de 3 a 18 años y, sin embargo, crecimientos del gasto público en enseñanza no universitaria por encima de la media (cuadrante I: Andalucía y Extre-

madura). No obstante, la distinta distribución regional de los alumnos en centros públicos, centros privados y centros concertados puede estar distorsionando los datos (20).

En efecto, los resultados derivados de este tipo de análisis per cápita siempre deben ser tomados con cautela, ya que un indicador elevado no tiene por qué 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

se constante el número de alumnos o decreciendo, como ocurre en los últimos años (-1,3 por 100 en media para España). No obstante, como se verá a continuación, 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 final del cambio en gasto educativo per cápita sea distinto según las características peculiares de la población que se escolariza en cada región.

CUADRO N.º 7

## GASTO EN EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA PER CÁPITA (POBLACIÓN RELEVANTE 3-18 AÑOS). PRECIOS CORRIENTES EN EUROS

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Tasa crecimiento 2000-2004 (porcentaje)
Andalucía .....	1.994	2.183	2.390	2.550	2.775	3.019	3.361	39
Aragón .....	2.778	3.009	3.310	3.415	3.596	3.852	4.158	29
Asturias (Principado de) .....	2.916	3.327	3.716	3.954	4.152	4.423	4.878	42
Baleares (Illes) .....	2.289	2.616	2.871	3.105	3.368	3.577	3.982	47
Canarias .....	2.896	3.001	3.083	3.206	3.403	3.537	3.918	18
Cantabria .....	2.873	2.964	3.207	3.313	3.949	4.303	4.664	37
Castilla y León .....	2.887	3.239	3.602	3.852	4.037	4.379	4.681	40
Castilla-La Mancha .....	2.362	2.767	3.269	3.350	3.571	3.849	4.166	51
Cataluña .....	2.431	2.563	2.868	3.055	3.336	3.648	4.016	37
Comunidad Valenciana .....	2.375	2.623	2.912	3.112	3.289	3.423	3.575	38
Extremadura .....	2.250	2.774	3.331	3.254	3.462	3.547	4.043	54
Galicia .....	2.868	3.075	3.500	3.695	3.914	4.246	4.736	36
Madrid (Comunidad de) .....	2.167	2.392	2.619	2.784	2.973	3.164	3.426	37
Murcia (Región de) .....	2.290	2.491	2.703	2.838	2.920	3.087	3.475	28
Navarra (Comunidad Foral de) .....	3.665	3.981	4.156	4.418	4.666	4.810	5.067	27
País Vasco .....	4.177	4.714	5.139	5.536	5.787	6.088	6.396	39
La Rioja .....	2.880	3.205	3.305	3.529	3.709	3.906	4.136	29
ESPAÑA .....	<b>2.469</b>	<b>2.710</b>	<b>2.994</b>	<b>3.165</b>	<b>3.382</b>	<b>3.615</b>	<b>3.941</b>	<b>37</b>

Fuente: Estadística del Gasto Público en educación (series), MEPSyD. Elaboración propia.

#### IV. EFECTOS DE LOS CAMBIOS DEMOGRÁFICOS Y SOCIALES EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

Ante la situación de masiva y rápida entrada de inmigrantes y de sus hijos, se han producido en España una serie de cambios legislativos, económicos y sociales muy importantes. En lo que respecta a la educación, éstos tienen como objetivo último equiparar los derechos y deberes entre los alumnos extranjeros y los nacionales en todos los aspectos (21).

La primera ley educativa que recoge formalmente el derecho a la educación de toda la población extranjera es la Ley Orgánica de Calidad en la Educación (LOCE, 2002). En ella se pretende asegurar no sólo una igualdad legal en el acceso a la educación, sino además una igualdad real para permanecer y acceder a todos los tramos educativos. En esa misma línea, con la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE, 2006), se

establece como principio básico del sistema educativo la atención a la diversidad, para lo cual es necesario que el gasto público en educación sea capaz de responder adecuadamente a las diferentes demandas educativas. Para ello es necesario garantizar la calidad de la educación a todos los individuos, adaptada a sus necesidades, al mismo tiempo que se busca la igualdad efectiva de oportunidades para entrar en el sistema educativo, en especial para aquellos colectivos inmigrantes o con problemas de exclusión.

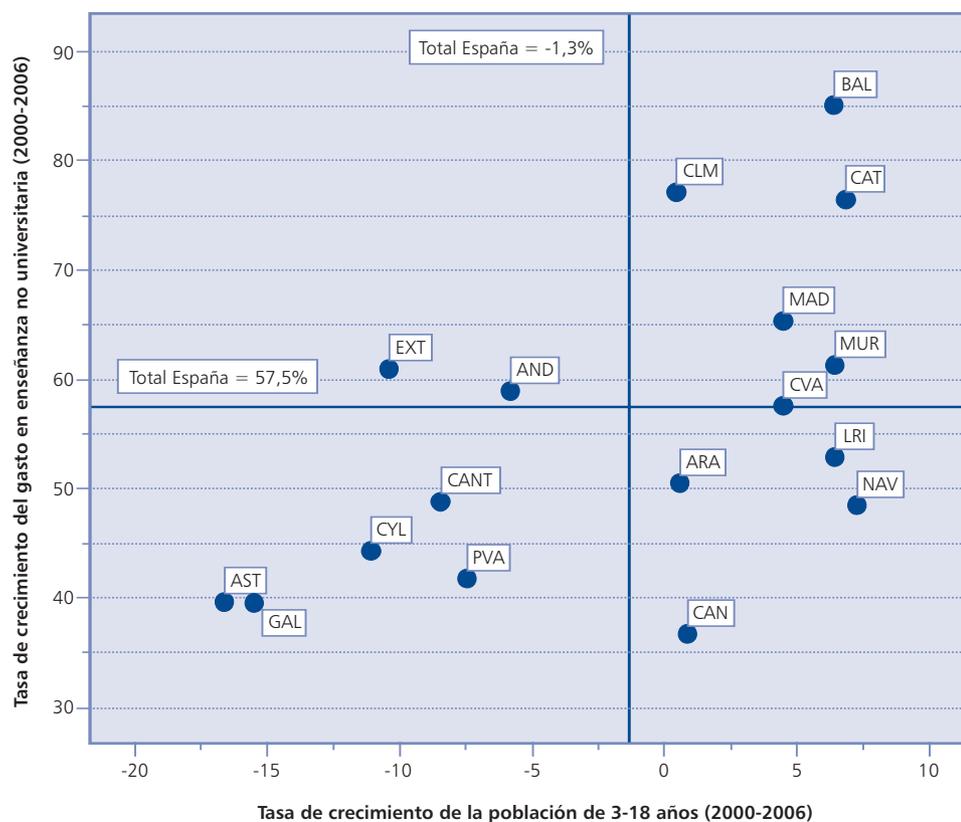
El problema de la financiación debe tener en cuenta todos estos elementos. Así, es necesario responder a una serie de cuestiones para diseñar adecuadamente los mejores programas de gasto público, en especial en la educación obligatoria y en los niveles post-obligatorios. Dada la descentralización de la educación, se hace preciso conocer, entre otras cuestiones, cuántos son los inmigrantes escolarizados por comunidades

autónomas, cuál es su reparto entre centros públicos y privados, tanto concertados como no concertados, y cuáles son las características y el grado de integración de la población inmigrante.

El importante crecimiento de los alumnos extranjeros en el nivel de enseñanzas no universitarias (22) reproduce la evolución de la inmigración total en los últimos quince años en España: lenta pero con un constante crecimiento en los primeros años de la década de los noventa, acelerada en los años centrales de ese decenio, y con aumentos muy importantes desde el año 2000, coincidiendo con lo que se ha denominado la tercera etapa de la inmigración en España (Cachón, 2004). En consecuencia, al realizar una primera panorámica de los estudiantes extranjeros matriculados en enseñanzas no universitarias de régimen general (gráfico 4), se obtiene que, cada año, el porcentaje que representan los estudiantes extranjeros con respecto al total se incrementa progresivamente, pasan-

GRÁFICO 3

## RELACIÓN ENTRE LA TASA DE CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO EN ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA Y LA TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN DE 3-18 AÑOS (2000-2006)



Fuente: Estadística del Gasto Público en educación (series), MEPSyD. Elaboración propia.

do de no representar ni el 1 por 100 en la década de los noventa a alcanzar más del 4 por 100 en el curso 2002-03, y más del 9 por 100 en el último curso 2007-08.

Como cabía prever, el fenómeno de la inmigración no afecta por igual a las distintas etapas educativas. De acuerdo con los datos recogidos en el cuadro n.º 8, en el curso 2007-08 los alumnos extranjeros en enseñanzas no universitarias se concentran en los dos grandes ciclos educativos: la educación primaria (que agrupa un 43,51 por 100 del total de extranjeros escolarizados) y la educación secundaria obligatoria (ESO, con un

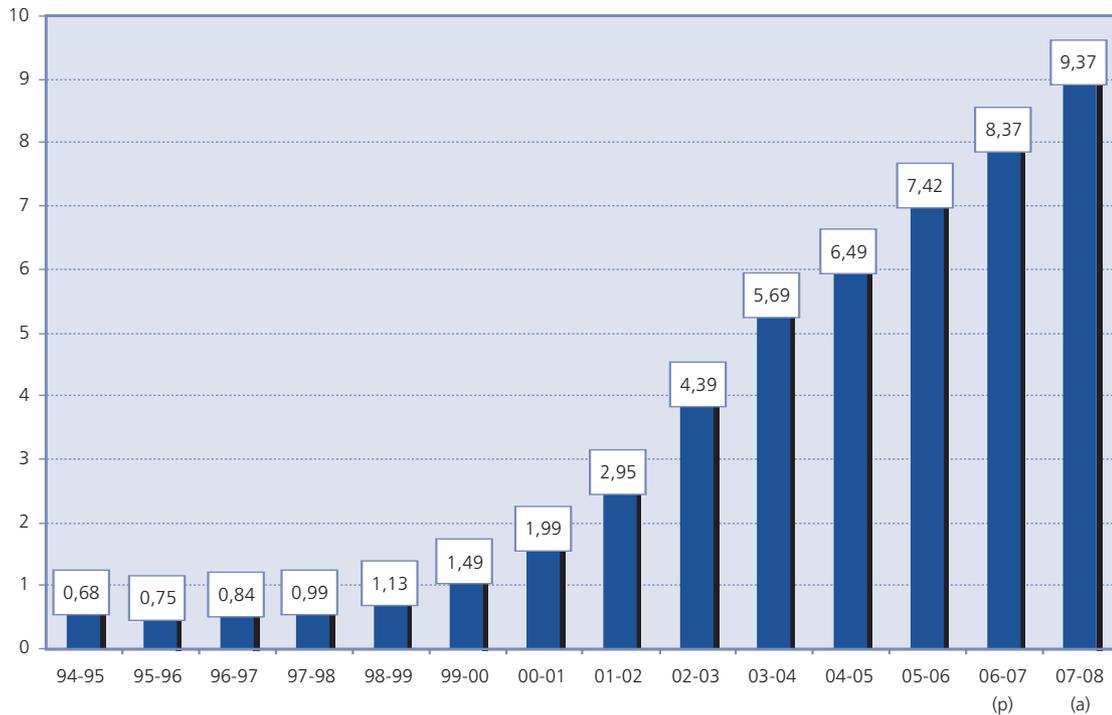
29,33 por 100). Por tanto, estos dos ciclos comprenden casi un 73 por 100 de los alumnos extranjeros. En ese mismo curso escolar, el 17,56 por 100 de los alumnos extranjeros están inscritos en educación infantil y los niveles educativos postobligatorios (Bachillerato y ciclos formativos de Formación Profesional) llegaban a alcanzar tan sólo alrededor del 9 por 100 de los alumnos extranjeros.

Por otro lado, puede comprobarse que, en términos porcentuales, solamente las cifras de ESO no difieren demasiado (29,33 por 100) de las del conjunto de alumnos (25,27 por 100), pero no ocu-

rre lo mismo en educación primaria, donde el porcentaje de extranjeros (43,51 por 100) es muy superior a la media nacional (35,98 por 100). Por el contrario, el porcentaje de alumnos en educación infantil (22,69 por 100) es más elevado que el mismo porcentaje sólo para alumnado inmigrante (17,56 por 100), lo que podría venir explicado por una menor escolarización de los alumnos extranjeros a edades tempranas, especialmente en el primer ciclo (0-3 años) (23).

Asimismo, la proporción que representa el colectivo de extranjeros sobre el total de alumnos en ense-

**GRÁFICO 4**  
**EVOLUCIÓN DEL ALUMNADO EXTRANJERO MATRICULADO EN RELACIÓN CON EL ALUMNADO TOTAL**  
**EN ENSEÑANZAS NO UNIVERSITARIAS DE RÉGIMEN GENERAL EN ESPAÑA (EN PORCENTAJES)**



Fuente: Elaboración propia a partir de *Estadística de la enseñanza no universitaria. Datos avance 2007-08*, MEPSyD.

CUADRO N.º 8

**DISTRIBUCIÓN DEL ALUMNADO TOTAL Y DEL ALUMNADO EXTRANJERO EN LOS GRANDES CICLOS EDUCATIVOS**  
**DE ENSEÑANZAS DE RÉGIMEN GENERAL, 2007-2008**

	Alumnos totales	Porcentaje	Alumnos extranjeros	Porcentaje
Educación infantil .....	1.639.741	22,69	118.007	17,56
Educación primaria .....	2.600.466	35,98	292.457	43,51
E.S.O. ....	1.826.163	25,27	197.184	29,33
Bachillerato (a) .....	619.939	8,58	27.181	4,04
Formación Profesional (b) .....	510.907	7,07	34.616	5,15
Educación especial .....	29.448	0,41	2.760	0,41
Total .....	7.226.664	100	672.205	100

Notas: (a) Incluye Bachillerato presencial y a distancia.

(b) Incluye el alumnado extranjero de ciclos formativos de FP. (presencial y a distancia) y programas de cualificación social inicial.

Fuente: Elaboración propia a partir de *Estadística de la enseñanza no universitaria. Datos avance 2007-08*, MEPSyD.

ñanzas no universitarias se reduce considerablemente en el nivel de Bachillerato (4,29 por 100 frente a 8,90 por 100) y en la Formación Profesional (4,96 por 100 frente a 7,07 por 100). La reducida impor-

tancia en edades de 16 años o más podría deberse a varios motivos, a nuestro modo de ver: la diferente composición demográfica por grupos de edad, el abandono temprano del sistema escolar de los hijos

de los inmigrantes económicos al alcanzar la edad mínima de acceso al mercado laboral (24) y la selección de otras vías educativas entre los que se mantienen en el sistema educativo.

La mayor parte del alumnado extranjero en enseñanza no universitaria (curso 2007-08) procede de América del Sur y Central (45,5 por 100), en su mayoría de Ecuador y Colombia. El segundo gran colectivo es el europeo, con un 29,2 por 100, especialmente procedente de Rumania. El continente africano es el tercero en el origen de los estudiantes no universitarios en España, con un 19,4 por 100, en su mayor parte procedente de Marruecos. Sin duda, las distintas nacionalidades y las importantes diferencias entre los alumnos en cuestiones culturales, y especialmente idiomáticas, hacen que éstos precisen de una atención especial (25).

La gran mayoría de los alumnos extranjeros estudian en centros públicos (26). Como demuestra la evolución del colectivo de estudiantes extranjeros en nuestro país en los últimos años, parece haber una tendencia a que esta concentración aumente: si en el curso 1994-95 eran el 69,5 por 100 los inmigrantes que estudiaban en centros públicos, en 2007-2008 son ya el 82,4 por 100, con los consiguientes efectos sobre la capacidad de aprendizaje y el nivel de integración de los alumnos

de algunos centros públicos, muy afectados por el fenómeno de la inmigración (27).

La distribución del alumnado por titularidad del centro y enseñanza, queda recogida en el cuadro n.º 9. Los porcentajes más elevados de alumnos extranjeros se obtienen en educación primaria (11,2) y en ESO (10,8), mientras que la presencia de extranjeros es menor en los estudios de Bachillerato (4,4 por 100) y Formación Profesional (6,8 por 100). Este resultado vuelve a mostrar cómo la presencia de extranjeros disminuye a medida que aumenta el nivel formativo, siendo realmente un problema si lo que se busca es mejorar el nivel de formación de este colectivo, que, si bien comienza sus estudios en los primeros niveles educativos, reduce su presencia en los niveles secundarios.

Además, se comprueba cómo la mayor parte de los alumnos extranjeros se encuentran matriculados en centros públicos, con independencia del tipo de enseñanza que están siguiendo. Estas diferencias son muy importantes en el caso de educación infantil, donde se observa que por cada alumno extranjero en un centro privado hay 2,7 es-

tudiantes en un centro público, la educación primaria (con una ratio de 2,6), la educación secundaria obligatoria (ESO 2,2), Bachillerato (1,9) y educación especial (1,6).

Este hecho de mayor concentración de inmigrantes se produce, fundamentalmente, en las enseñanzas obligatorias (y gratuitas), lo que podría deberse a un mayor abandono prematuro de la enseñanza por parte de la población inmigrante, que abandona la escuela al terminar la escolarización obligatoria. Ante esta situación de concentración, parece que existe un consenso acerca de que las administraciones públicas deben articular un sistema de distribución de alumnos diferente, pero siempre respetuoso con el derecho de las familias (inmigrantes y no inmigrantes) a elegir el tipo de centros que quieren para sus hijos. Al mismo tiempo, existe gran interés, defendido en los últimos informes de la OCDE, en aumentar la tasa de escolarización en los niveles post-obligatorios (secundaria superior y Formación Profesional) de toda la población joven en España, inmigrante y no inmigrante.

A escala regional, los alumnos extranjeros no universitarios presentan una heterogénea distribución dentro del territorio español, del mismo modo que ocurre con la inmigración total (28). Si se observa el mapa del número de alumnos extranjeros por regiones representado en el cuadro n.º 10, se comprueba que, en el curso 2007-08, las comunidades autónomas con mayor porcentaje de alumnos extranjeros en enseñanzas no universitarias matriculados son Cataluña, que absorbe el 21,24 por 100 del total de matrícula extranjera, y la Comunidad de Madrid (20,76 por 100), seguidas muy de lejos por Comunidad Valenciana (13,52 por 100) y Andalucía (11,13 por 100) (29).

CUADRO N.º 9

**PORCENTAJE DE ALUMNOS EXTRANJEROS SOBRE EL TOTAL DE ALUMNADO DE RÉGIMEN GENERAL POR TITULARIDAD DEL CENTRO Y ENSEÑANZA, 2007-2008**

	Total	Centros públicos	Centros privados
Educación infantil .....	7,2	9,3	3,4
Educación primaria .....	11,2	14,1	5,3
E.S.O.....	10,8	13,2	6,0
Bachillerato (a) .....	4,4	5,0	2,6
Formación Profesional (b) .....	6,8	6,9	6,4
Educación especial .....	9,4	11,3	7,1
Total .....	9,37	11,5	5,1

Notas: (a) Incluye Bachillerato presencial y a distancia.

(b) Incluye el alumnado extranjero de ciclos formativos de F.P. (presencial y a distancia), F.P. I, F.P. II y programas de garantía social.

Fuente: Datos y cifras. Curso Escolar 2008-09, MEPSYD (2008).

CUADRO N.º 10

## ALUMNADO EXTRANJERO EN ENSEÑANZAS NO UNIVERSITARIAS DE RÉGIMEN GENERAL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

	1994-95		2007-08		VARIACIÓN 2007-08 / 1994-95	
	Distribución de extranjeros por comunidades autónomas	Porcentaje de extranjeros en relación al alumnado total	Distribución de extranjeros por comunidades autónomas	Porcentaje de extranjeros en relación al alumnado total	Distribución de extranjeros por comunidades autónomas (porcentaje)	Porcentaje de extranjeros en relación al alumnado total (en puntos porcentaje)
Andalucía.....	9,20	0,30	11,13	5,22	21	4,92
Aragón.....	1,35	0,40	3,44	11,87	155	11,47
Asturias (Principado de).....	0,88	0,20	0,84	4,52	-5	4,32
Balears (Illes).....	3,05	1,10	3,38	14,43	11	13,33
Canarias.....	7,37	1,10	4,35	8,73	-41	7,63
Cantabria.....	0,32	0,20	0,81	6,81	153	6,61
Castilla y León.....	3,50	0,40	3,67	7,05	5	6,65
Castilla-La Mancha.....	1,40	0,20	4,34	8,83	210	8,63
Cataluña.....	28,66	1,30	21,24	12,38	-26	11,08
Comunidad Valenciana.....	10,75	0,70	13,52	12,03	26	11,33
Extremadura.....	0,54	0,10	0,78	2,92	44	2,82
Galicia.....	2,54	0,30	1,68	3,08	-34	2,78
Madrid (Comunidad de).....	24,33	1,30	20,76	13,88	-15	12,58
Murcia (Región de).....	1,11	0,20	4,67	12,15	321	11,95
Navarra (Comunidad Foral de) ...	0,92	0,50	1,44	9,92	57	9,42
País Vasco.....	3,19	0,40	2,70	5,61	-15	5,21
Rioja (La).....	0,29	0,30	1,03	15,15	255	14,85
ESPAÑA.....	<b>53.213</b>	<b>0,70</b>	<b>672.205</b>	<b>9,30</b>	<b>1.163</b>	<b>8,6</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística de la enseñanza no universitaria. Datos avance 2007-08, MEPSyD (2008).

No obstante, una correcta interpretación de estos datos hace necesario relacionar la población escolar extranjera con la población escolar total de la comunidad autónoma. Así, como se muestra en el cuadro n.º 10, en el curso 1994-95, las comunidades autónomas con mayor porcentaje de extranjeros matriculados en relación con los alumnos matriculados en su región eran la Comunidad de Madrid y Cataluña, con un 1,3 por 100, prácticamente el doble que la media nacional (0,7 por 100). Baleares y Canarias presentaban también porcentajes muy superiores a la media, con un 1,1 por 100, aunque con características muy especiales de la inmigración en estas regiones (30).

Ese porcentaje de alumnos inmigrantes con respecto al total aumenta en todas las comunidades autónomas (en unas en mayor medida que en otras), llegando al 9,3

por 100 para el total nacional en el curso 2007-08. No obstante, se vuelven a reproducir diferencias importantes por comunidades autónomas, destacando aquí las regiones con más de un 10 por 100 de alumnos extranjeros escolarizados en sus aulas. La Rioja es la región con mayor porcentaje de estudiantes extranjeros, con un 15,15 por 100 del alumnado total. Por el contrario, existen regiones donde estos porcentajes continúan siendo muy bajos: País Vasco (5,61 por 100), Aragón (5,22 por 100), Asturias (4,52 por 100), Galicia (3,08 por 100), Extremadura (2,92 por 100) y la ciudad autónoma de Ceuta (2,11 por 100).

En el análisis regional también resulta interesante observar la distribución de los estudiantes según la titularidad del centro (cuadro número 11). Destaca, en el curso 2007-08, la alta concentración en centros públicos de alumnado ex-

tranjero, con el 91,7 por 100 en Andalucía, 90,7 por 100 en Castilla-La Mancha, 89,9 por 100 en Extremadura, 89,3 por 100 en Murcia y 88,3 por 100 en Canarias. Por el contrario, la presencia de alumnado extranjero en centros públicos resulta menor en País Vasco (65,3 por 100), Cantabria (70,1 por 100), la Comunidad de Madrid (75,5 por 100), Castilla y León (75,6 por 100), La Rioja (77,7 por 100), Aragón (77,9 por 100) y Asturias (79,5 por 100). Además, si se tiene en cuenta la evolución en los trece cursos académicos considerados, se comprueba que se ha producido una fuerte concentración en centros públicos del alumnado extranjero especialmente en centros canarios (26,3 puntos porcentuales), valencianos (20,3) y catalanes (17,6). A escala nacional, esta variación supuso 13,4 puntos en media.

Por tanto, se ha observado que la incidencia del fenómeno migra-

CUADRO N.º 11

## PORCENTAJE DE ALUMNADO EXTRANJERO EN ENSEÑANZAS DE RÉGIMEN GENERAL SEGÚN TITULARIDAD DEL CENTRO

	1994-95		2007-08		VARIACIÓN 2007-08/1994-95
	Centros públicos	Centros privados	Centros públicos	Centros privados	Centros públicos
Andalucía .....	85,3	14,7	91,7	8,3	6,4
Aragón .....	69,6	30,4	77,9	22,1	8,3
Asturias (Principado de).....	82,3	17,7	79,5	20,5	-2,8
Baleares (Illes) .....	83,1	16,9	82,2	17,8	-0,9
Canarias.....	62,0	38,0	88,3	11,7	26,3
Cantabria .....	60,6	39,4	70,1	29,9	9,5
Castilla y León .....	87,2	12,8	75,6	24,4	-11,6
Castilla-La Mancha .....	91,6	8,4	90,7	9,3	-0,9
Cataluña .....	66,7	33,3	84,3	15,7	17,6
Comunidad Valenciana.....	66,6	33,4	86,9	13,1	20,3
Extremadura .....	85,5	14,5	89,9	10,1	4,4
Galicia .....	74,9	25,1	81,3	18,7	6,4
Madrid (Comunidad de).....	63,3	36,7	75,5	24,5	12,2
Murcia (Región de).....	84,4	15,6	89,3	10,7	4,9
Navarra (Comunidad Foral de).....	66,0	34,0	80,0	20,0	14,0
País Vasco .....	61,3	38,7	65,3	34,7	4,0
Rioja (La).....	87,5	12,5	77,7	22,3	-9,8
ESPAÑA .....	<b>69,5</b>	<b>30,5</b>	<b>82,9</b>	<b>17,1</b>	<b>13,4</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la *Estadística de la enseñanza no universitaria. Datos Avance 2007-08*, MEPSyD (2008).

torio en los centros escolares difiere notablemente por comunidades autónomas, tanto en los distintos niveles educativos como en función del tipo de centro, público o privado. Este hecho ha generado que las distintas regiones estén utilizando diferentes medidas para facilitar la integración de su alumnado extranjero en el sistema educativo (31).

Además de los programas específicos para la población extranjera, se deberán seguir destinando recursos para reducir los déficit de capital humano aún presentes en materia de educación obligatoria. Una de esas medidas son los programas de refuerzo, orientación y apoyo (PROA) que se han puesto en marcha recientemente. Hasta 2007 estos programas beneficiaban a 2.500 centros en toda España, teniendo prevista una dotación presupuestaria para 2008 de 46,7 millones de euros. Las primeras evaluaciones permiten seguir apostando por estos programas, ya que

el 84 por 100 de las familias y el 78 por 100 de los tutores señalan que los resultados de su aplicación son muy satisfactorios (San Segundo y Vaquero, 2007). Junto con las medidas anteriores, se ha seguido apostando por un plan de mejora de las bibliotecas escolares (con un gasto en 2008 de nueve millones de euros) y para la ampliación de la oferta de lenguas extranjeras en las escuelas oficiales de idiomas, con una dotación en 2008 de 30 millones de euros.

## V. CONCLUSIONES

Desde hace tres décadas, los recursos destinados a la educación obligatoria y, en general, a toda la educación, se han convertido en España en una de las claves dentro del marco fundamental de la economía del bienestar. A la luz de los datos presentados, cabe preguntarse cuáles van a ser para un futuro cercano las necesidades de gasto en educación no universi-

taria. Si las principales tendencias que se registran en la financiación de la educación de la mayor parte de los países europeos, orientadas a contener el crecimiento del gasto (público y privado), se trasladan al caso español, parece ineludible, y no sólo desde el punto de vista económico sino especialmente desde una perspectiva ética, abordar estas cuestiones relativas a los cambios demográficos y sociales en primer lugar.

A continuación, se destacan las conclusiones más relevantes que pueden ser de utilidad en el futuro, tanto para la toma de decisiones sobre el gasto público destinado a los niveles obligatorios y a los no obligatorios (educación infantil y secundaria superior) como para el diseño de políticas de integración de los alumnos extranjeros escolarizados en estos niveles educativos en España.

**1.** Con los tres indicadores de gasto manejados habitualmente

(gasto en instituciones educativas en porcentaje del PIB, gasto en porcentaje del PIB y gasto en educación en relación con el gasto público total), se pone de manifiesto sistemáticamente el déficit español en recursos educativos, en especial para los niveles no universitarios, en comparación con los países de la OCDE y de la UE19, aunque existe cierta convergencia en el periodo aquí considerado, especialmente con la media de los países europeos.

**2.** Para el caso español, en la educación obligatoria ha tenido tradicionalmente un peso mayoritario el sector público. De hecho, 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, que representan el 2,8 por 100 del PIB en media para España.

**3.** No obstante, internamente también se mantienen algunos retos no resueltos por el sistema educativo español, y existen diferencias en cuanto al volumen que representa el gasto público en enseñanza no universitaria por comunidades autónomas, y su evolución a lo largo de los últimos años refleja cierta dispersión. Sin duda, esta situación de distintos ritmos de crecimiento ha venido influida por aspectos demográficos, como el aumento en la población destinataria de la enseñanza no universitaria; aspectos educativos, como el número de alumnos por profesor, el tipo de centro o el volumen de conciertos, y aspectos económicos, como la riqueza regional.

**4.** En términos de gasto público en enseñanza universitaria

per cápita, también existen importantes diferencias por regiones. En muchas ocasiones, estas diferencias en términos per cápita vienen explicadas por la población en edad de cursar estos estudios (de 3 a 18 años). Así, muchas de las comunidades autónomas con una tasa de crecimiento de la población relevante más alta entre 2000 y 2006 han visto cómo su tasa de crecimiento del gasto público en enseñanzas no universitarias ha aumentado.

**5.** El fenómeno de la inmigración tiene un efecto directo cada vez más importante en el sistema educativo español. Este nuevo escenario trae consigo un conjunto de efectos positivos, como la entrada de alumnos extranjeros que ha mitigado considerablemente la reducción de la matrícula en todo tipo de enseñanzas, pero también aspectos que precisan una mayor atención, como mejorar la integración de un grupo de alumnos con características diferenciales respecto de los españoles.

**6.** A la luz de los datos, se puede afirmar que la escolarización de los alumnos extranjeros es casi general en la enseñanza obligatoria, pero ésta disminuye considerablemente en los niveles educativos post-obligatorios, especialmente en Bachillerato. Este hecho se produce en mayor o menor medida en todas las comunidades autónomas, al igual que es general la mayor concentración de los alumnos de origen inmigrante en los centros de titularidad pública en todas las comunidades autónomas.

**7.** Como consecuencia de esta rápida y masiva entrada de alumnos extranjeros en nuestros centros, la política educativa nacional y las políticas educativas regionales están teniendo en cuenta esta nueva variable de diferenciación producida por la inmigración. Para ello es

necesario, sin duda, seguir dotando a los centros educativos de un mayor número de recursos, tanto personales, como materiales y financieros.

**8.** En este sentido, las comunidades autónomas con mayor presión del fenómeno migratorio en sus aulas (Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Baleares, Murcia y Aragón) tendrán que realizar mayores esfuerzos en términos de gasto público en materia educativa, haciendo uso de su propia autonomía financiera como respuesta a la diferente presión de la población inmigrante escolarizada y al diferente nivel de las demandas en las diferentes etapas educativas. Así, aquellas regiones con mayor número de alumnos extranjeros, especialmente hijos de inmigrantes económicos en niveles obligatorios, deberán poner en marcha políticas educativas a escala regional capaces de contrarrestar la concentración que se está produciendo de los inmigrantes en las aulas de los centros públicos.

**9.** Además de tomar medidas para mejorar el nivel educativo de la población extranjera, se deberá seguir destinando recursos para reducir los déficit de capital humano aún presentes en materia de educación obligatoria en nuestro país. Paralelamente a estos programas de gasto, se deberá seguir apostando por mayores inversiones en bibliotecas escolares y por ampliar la oferta de lenguas extranjeras, una de las asignaturas pendientes del sistema educativo español.

**10.** Las comunidades autónomas deberían coordinarse para facilitar el intercambio de conocimientos y experiencias. Del mismo modo, España debería aprender de las experiencias de otros países europeos con mayor tradición en el

## desarrollo de medidas de educación compensatoria y de atención a la diversidad (Eurydice, 2000).

### NOTAS

(1) Un análisis histórico de la importancia de la financiación privada (y de los centros privados) en los distintos niveles educativos aparece en varios trabajos (LASSIBILLE y NAVARRO, 1997, y SAN SEGUNDO, 2003).

(2) En este apartado se analizan, a escala internacional, los siguientes niveles educativos: educación infantil (*pre-primary education*); educación primaria (*primary education*); educación secundaria (*secondary education*) y educación post-obligatoria (*post-secondary non tertiary education*).

(3) En general, las estadísticas internacionales, y en concreto, las de la OCDE, consideran el gasto en instituciones educativas como el indicador básico a la hora de llevar a cabo análisis comparados. Según la metodología de la OCDE, para el cálculo de este indicador se excluyen aquellos gastos que no se destinan directamente a centros docentes y las ayudas financieras a alumnos no dedicadas a pagos para los centros docentes, excluyendo, a su vez, los gastos efectuados en educación exterior de cada país.

(4) La UE19 es la única fuente disponible para comparar la evolución del gasto. La media disponible en los últimos informes anuales *Education at a Glance* incluye a todos los países de la UE15 junto a República Checa, Hungría, Polonia y República Eslovaca.

(5) La media disponible en los últimos informes anuales *Education at a Glance* incluye a todos los países de la UE15, así como a República Checa, Hungría, Polonia y República Eslovaca.

(6) En los fondos públicos se incluyen las subvenciones públicas a las familias y los gastos directos en instituciones educativas que tengan carácter y origen internacional, y no se recogen aquellos gastos que no se canalizan hacia los centros docentes.

(7) Según SAN SEGUNDO (2003), desde 1970 hasta principios del siglo XXI el esfuerzo global educativo se apoya en España en menor medida que en otros países en el gasto público. Además, se comprueba para este periodo que la financiación privada de las actividades educativas y de formación es menos frecuente para la mayoría de los países de la OCDE que para el caso español.

(8) Países europeos en los que estos retos parecen ser más importantes son Polonia y la República Eslovaca, donde se espera que el número de estudiantes en educación primaria y secundaria obligatoria se reduzca alrededor del 20 por 100. Irlanda y España, sin embargo, presentan importantes cambios en su, hasta ahora, tendencia decreciente. En ambos países, la reducción de la población joven en edad escolar, que ha sido un rasgo de su demografía,

se ha invertido en los últimos años, y se espera que la población en edad de escolarización obligatoria se incremente en un 19 por 100 y un 16 por 100, respectivamente, a lo largo de la década 2005-2015.

(9) Generalmente, la educación obligatoria comienza a los 6 años de edad y abarca hasta los 16. Se trata de un intervalo de nueve a once años de obligatoriedad, según los distintos países, excepto Italia, con ocho años de duración. No obstante, la tendencia en los países de la UE sigue siendo la de ampliarla.

(10) En general, para todos los países de la OCDE, el tramo de edad de 15 a 19 años no se inserta dentro de la educación obligatoria.

(11) La República Checa, Polonia y la República Eslovaca, y el país asociado Federación Rusa, hacen frente a la mayor reducción en la población en edad de acudir a la secundaria superior entre 2005 y 2015.

(12) Una de las principales razones que han motivado el crecimiento del gasto en los últimos treinta años es la rápida extensión de la escolarización, con tasas netas de escolarización de prácticamente el cien por cien en las edades comprendidas entre 4 y 5 años y 14 y 15 años (SAN SEGUNDO, 2003).

(13) En España, todos los niveles de gobierno mantienen competencias específicas en educación 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. Esto se debe a que la Administración central del Estado mantiene la potestad para aprobar el marco normativo general en materia educativa, correspondiendo su desarrollo y aplicación a las comunidades autónomas.

(14) Obsérvese cómo el gasto en enseñanza universitaria sobre el total de gasto público educativo en España representa tan sólo el 77,5 por 100, frente al número de estudiantes en enseñanza no universitaria, que alcanza el 83 por 100 de los estudiantes, situación lógica debido a los mayores costes de la enseñanza universitaria. Además, esta situación se consolida durante el último quinquenio aquí considerado.

(15) Las comunidades autónomas con más alumnos en centros públicos en casi todos los niveles de enseñanzas no universitarias son: Andalucía, Extremadura, Castilla-La Mancha y Canarias.

(16) El análisis realizado abarca desde el año 2000, momento a partir del cual los datos regionalizados son homogéneos por comunidades autónomas, MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (2005).

(17) Un análisis regional de algunos de estos componentes que afectan al gasto en educación se realiza en los trabajos de PÉREZ ESPARRELLS y MORALES (2006) y PÉREZ ESPARRELLS (2007).

(18) El gasto en educación no universitaria per cápita en el País Vasco es distinto por sus

propias características particulares. El desarrollo del idioma en la escolarización obligatoria ha supuesto un importante coste añadido en los presupuestos de educación correspondientes a su sistema educativo.

(19) El efecto «dispersión» que se produce en algunas regiones, con grupos reducidos, puede estar produciendo un encarecimiento del coste educativo, lo que se traduce en un menor gasto per cápita. Asimismo, el tamaño medio del grupo puede venir determinado por la densidad de población, con comunidades autónomas que tienen 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), con costes fijos más repartidos.

(20) En DE LA FUENTE (2006) se calcula el gasto medio por estudiante a escala regional en los distintos niveles educativos (infantil y primaria, secundaria obligatoria y post-obligatoria) y además se efectúa la distinción entre centros públicos y privados.

(21) En VICENS, *et al.* (2006) se revisan los cambios que la legislación española ha ido incorporando en relación con el derecho a la educación de la población extranjera, tanto en lo relativo a las condiciones de acceso a la educación para la población inmigrante como a las posibilidades de compensación más recientes.

(22) Según la definición de las estadísticas del MEPSyD, se entiende por alumno extranjero aquel que es de otra nacionalidad distinta a la española, recogiendo esta información por país de nacionalidad del alumno. Aquel que está en situación de doble nacionalidad con otro país, se considera español. Por tanto, cuando hablamos de inmigrantes, en sentido de no autóctonos o extranjeros, no estamos refiriendo tanto a inmigrantes económicos (América Latina, Asia, África, etc.) como no económicos (Alemania, Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Australia, etcétera).

(23) Sin duda, sería necesario aumentar los esfuerzos por potenciar la escolarización de los inmigrantes en edades tempranas (0 a 3 años) por sus efectos posteriores en los rendimientos educativos.

(24) En VAQUERO (2007) se analiza el problema del abandono temprano en secundaria.

(25) Análisis descriptivos y estudios empíricos de los alumnos de origen extranjero y su escolarización aparecen recogidos en varios trabajos; entre otros, CUESTA (2000), COLECTIVO IOÉ, 2002, COLECTIVO IOÉ, 2003, DEFENSOR DEL PUEBLO (2003), FERNÁNDEZ ENGUIA (2003) y CIDE (2005).

(26) Un estudio detallado de esta situación a escala nacional se describe en PÉREZ ESPARRELLS y MORALES (2008) y para la Comunidad de Madrid puede verse en VICENS *et al.* (2006).

(27) En CALERO y WAISGRAIS (2008) se comprueba, con datos de PISA, que los resultados y rendimientos de los alumnos inmigrantes, descontados el «efecto compañero» y el «efecto del nivel socioeconómico», no difieren prácticamen-

te de los resultados obtenidos por los alumnos nativos.

(28) La distribución del alumnado de origen extranjero por regiones no tiene por qué coincidir con la distribución de la población inmigrante por comunidades autónomas, ya que la estructura por edades de la población inmigrante en cada región puede ser muy distinta. Por una parte, esta población puede estar más envejecida en unas comunidades que en otras. Por otra, también difiere el porcentaje de alumnos extranjeros dentro de cada comunidad. Este hecho puede ser debido a la distinta estructura de las cohortes de edad, tanto de la población total como de la población inmigrante.

(29) Coincide que estas cuatro comunidades autónomas también albergan el mayor número de estudiantes autóctonos o nativos de enseñanzas no universitarias de régimen general.

(30) En todo caso, debe señalarse que Andalucía, Canarias, Baleares y Comunidad Valenciana presentan una tipología especial de extranjeros, muy alejada de lo que se considera inmigración económica. En el curso 2007-08, el 26,4 por 100 de los extranjeros matriculados en enseñanzas del régimen general y especial en Andalucía proceden de la UE27 o América del Norte. Lo mismo sucede con el 28 por 100 de los canarios y de los residentes en Baleares y con el 35,3 por 100 de los matriculados en la Comunidad Valenciana.

(31) Un estudio detallado de las medidas implantadas para favorecer la integración del alumnado extranjero por comunidades autónomas puede encontrarse en PÉREZ ESPARRELLS y RAHONA (2008). Así, por ejemplo, en Cataluña se han estado aplicando políticas de incentivos, de naturaleza económica y no económica, a aquellos centros concertados que matriculen de nuevo ingreso alumnos inmigrantes. Así, la Generalitat autoriza un incremento del número de plazas escolares en los centros concertados si se instalan en zonas donde hay demanda de alumnos y acogen a más inmigrantes.

## BIBLIOGRAFÍA

CACHÓN, L. (2004), *Inmigrantes jóvenes en España. Sistema educativo y mercado de trabajo*, Instituto de la Juventud, Madrid.

CALERO, J. y WAISGRAIS, M. (2008), «Determinantes internos y externos en el proceso

de aprendizaje. Una aproximación a partir de la ECV-05», *Investigaciones de Economía de la Educación*, núm 3: 499-508, Santiago de Compostela.

CIDE (2005), *La atención al alumnado inmigrante en el sistema educativo en España*, Colección Investigaciones, 168.

COLECTIVO IOÉ (2002), *Inmigración, escuela y mercado de trabajo. Una radiografía actualizada*, Fundación La Caixa, Colección Estudios Sociales, 11: 1-148.

— (2003), «Alumnos y alumnas de origen extranjero», *Cuadernos de Pedagogía*, 326: 63-68.

CUESTA, M. et al. (2000), «La escolarización de los hijos de los inmigrantes en España», *Cuadernos de Información Sindical*, 9, Confederación Sindical de Comisiones Obreras, Madrid.

DEFENSOR DEL PUEBLO (2003), *La escolarización del alumnado de origen inmigrante en España: análisis descriptivo y estudio empírico*, vols. I y II, Madrid.

DE LA FUENTE, A. (2006), «La educación en las regiones españolas: algunas cifras preocupantes», *Presupuesto y Gasto Público*, 44: 7-49.

EURYDICE (2000), *Financing and Management of Resources in Compulsory Education*, Luxemburgo.

FERNÁNDEZ ENGUITA, M. (2003), «La segunda generación ya está aquí», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 98: 238-261.

INE (2008), *Encuesta de Estructura Salarial, 2002 y 2006*, www.ine.es

LASSIBILLE, G., y NAVARRO, L. (1997), *Un análisis de los gastos privados en educación en España en 1991*, CIDE, Ministerio de Educación, Madrid.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2005), «El alumnado extranjero en el sistema educativo español (1994-2005)», *Boletín CIDE de Temas Educativos*, julio, 14.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (Varios años), *Estadísticas de la enseñanza no universitaria*.

— (Varios años), *Datos básicos de la educación en España*, www.mec.es

— (Varios años), *Estadísticas del gasto público en educación*, www.mec.es

— (Varios años), *Datos y cifras. Curso escolar 2008/2009*, www.mec.es

OCDE (1998), *Human Capital Investment a Gance*, París.

— (Varios años), *Education at a Gance*, París.

PÉREZ ESPARRELLS, C. (2007), «La financiación de la enseñanza no universitaria en España. Un análisis por comunidades autónomas», *Revista de Estudios Regionales*, 78, enero-abril: 465-483.

PÉREZ ESPARRELLS, C., y MORALES, S. (2006), «La descentralización del gasto público en educación en España: un análisis por comunidades autónomas», *Revista Provincia*, Venezuela, 15, enero-junio: 11-40.

— (2008), «La escolarización de la población inmigrante: una radiografía de la situación en España», *Praxis Sociológica*, 12: 65-83.

PÉREZ ESPARRELLS, C. y RAHONA, M. (2008), «La inmigración en el sistema educativo español y sus implicaciones para la política educativa», en CACHÓN, L. y LAPARRA, M. (eds.), *Inmigración y políticas sociales*, Bellaterra, Barcelona (en prensa).

SAN SEGUNDO, M.J. (2003), «El gasto público en educación: 1975-2000», en SALINAS, J. y ÁLVAREZ, S. (coords.), *El gasto público en la democracia*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

SAN SEGUNDO, M.J., y VAQUERO, A. (2007), «Financiación educativa, descentralización y objetivos nacionales de mejora», en LAGO, S. (coord.), *La financiación del Estado de las autonomías: Perspectivas de futuro: 273-310*, Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

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, 217-250.

VAQUERO, A. (2007), «Realidad educativa en España: Adaptación Internacional», *Economistas*, 111 (extra marzo): 213-220.

VICENS, J. et al. (2006), *Impacto macroeconómico de la inmigración en la Comunidad de Madrid*, Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, Dirección General de Economía, Comunidad de Madrid.