

## **«Mecanismos Tipo Mercado en la Gestión de la Escuela Pública»**

*En la primera parte del artículo se revisa la evolución y el escenario de condicionantes internos y externos del sistema educativo de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En la segunda parte se revisan posibles nuevos elementos de gestión económica que cabe introducirse en la gestión de los centros escolares públicos de los niveles previos a la universidad. Se analizan, asimismo, las repercusiones que pueden tener sobre la eficiencia y equidad del sistema educativo.*

Artikuluaren lehenengo atalean, Euskal Autonomi Elkarteko hezkuntza sistema barneko zein kanpoko baldintzagileen bilakaera eta eszenarioa berrikusten dira. Bigarren atalean, unibertsitate aurreko mailetan ikastetxe publikoen kudeaketan sar daitezkeen ekonomi kudeaketarako balizko elementu berriak aztertzen dira. Era berean, hezkuntza sistemaren eraginkortasunean eta ekitatean izan ditzaketen ondorioak aztertzen dira.

*The first part of this article reviews the evolution and the scene of internal and external conditioning factors of the education system in the Autonomous Community of the Basque Country. The second part reviews possible new elements which it is advisable to introduce in the management of pre-university level public educational centres. The possible repercussions on efficiency and equity in the education system are likewise analysed.*

1. **Introducción**
  2. **El escenario**
  3. **Nuevos elementos en la gestión de los centros públicos**
  4. **Bibliografía**
- Anexo estadístico**

Palabras clave: Sistema educativo, escuela pública, gestión económica.  
Nº de clasificación JEL: I21, I22.

## 1. INTRODUCCIÓN

La red pública del sistema educativo es una de las principales organizaciones de servicios en cualquier país. Concretamente en la CAPV trabajan directamente en el sistema educativo 35.000 personas, un 5,1% del total de la población ocupada, que atienden a más de cuatrocientos mil alumnos una media de 4-6 horas al día durante nueve meses al año. Y mirando exclusivamente la red pública preuniversitaria trabajan 18.000 personas, casi un 3% de la población ocupada total, prácticamente las mismas que en todo el sector agropecuario que ocupa a 20.000 personas.

Obviamente, una organización de servicios que maneja estas cifras, necesita unas reglas de juego claras (reglamentación), cuanto más claras mejor, un equipo profesional de cara al público (docente) y de intendencia (gestión de apoyo) cada vez más capacitado, motivado y reconocido.

En la relativamente reciente legislación educativa, bien sea en la que afecta al

conjunto del Estado como la LOGSE o en la específica de la CAPV como la Ley de la Escuela Pública Vasca y la Ley de Cuerpos Docentes, se propone impulsar la gestión autónoma en los centros escolares públicos de las enseñanzas básicas y secundarias.

Normalmente la fase legislativa es difícil de culminar debido a las presiones ejercidas por los diferentes colectivos con intereses encontrados. Pero la fase siguiente, la de su aplicación, la de su transformación en realidad, lo es aún mucho más, dado que en la fase legislativa, las intenciones contenidas en las leyes no suelen ir apoyadas por estudios económico-financieros que las sustenten y que aseguren su viabilidad. Además, hay que vencer viejos hábitos en las formas de hacer.

En este documento se revisan algunos mecanismos de gestión que no son exactamente los que la nueva legislación tiene previsto trasladar a los centros educativos públicos. Aunque sí se considera, al igual que lo hace la normativa, como no delegable por el momento, la

gestión de las grandes inversiones y los gastos retributivos en personal de plantilla. Estos últimos representan el 85% del gasto total corriente: 83% en Básicas, 93% en BUP-COU y 87% en FP, lo que da una idea de los límites de la propuesta.

Se resume en el segundo apartado las principales condiciones externas e internas a las que se enfrenta el sistema educativo. En el tercer apartado se da cuenta de una serie de propuestas que o bien se van a introducir o que cabe plantearse introducir en la gestión económica de los centros, con los principales argumentos a favor o en contra que existen para su aplicación, así como, un último subapartado donde se presenta un esquema resumen de las propuestas. Se completa el documento con un Anexo Estadístico, en el que se recogen las principales cifras que definen la evolución del sistema educativo de la CAPV en el período 1976-1993.

El artículo ha sido redactado en buena parte gracias al estímulo de las reuniones en un grupo de trabajo que se formó para discutir sobre la autonomía en la gestión económica de los centros escolares públicos, dentro de un proceso de reflexión abierto por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación, cuyos principales resultados han sido publicados bajo el título "Hezkuntza-Hobetzen. Bases para la elaboración de un plan estratégico de la gestión educativa".

Lo aquí expuesto difiere de la metodología de trabajo que se adoptó en el grupo, así como en parte de las propuestas y conclusiones que en él se consensuaron, que pueden ser consultadas en el citado documento del Departamento de Educación.

## 2. EL ESCENARIO

### 2.1. La demanda

La reducción de la fecundidad en todos los países comunitarios, se ha reflejado con retraso pero con particular intensidad en la CAPV. Desde hace más de quince años

todos los ejercicios de planificación educativa que han contado con información demográfica medianamente seria, han ido alertando sobre los peligros de sobredimensión a los que se iba a enfrentar la oferta educativa en la década de los noventa y la necesidad de contener la oferta en los ochenta. Se hizo caso omiso de las advertencias, sumido como estaba el sistema educativo en la polémica sobre redes educativas, que quizá ha capitalizado y distorsionado en exceso el debate sobre las necesidades educativas.

Para los próximos 15 años cabe esperar una ligera recuperación de los nacimientos —ver Cuadro n.º A.1 en Anexo— sin llegar a las cifras alcanzadas en 1980. Lo cual no implica que se espere una recuperación espectacular de la fecundidad sino simplemente que se empezará a notar la descendencia de las amplias cohortes del baby-boom. Posteriormente volverán a bajar los nacimientos hacia finales de la próxima década, aunque esta fecha cae un poco lejos y la capacidad para mantener, perder o atraer población estará condicionada por la posición que ocupe la CAPV en el concierto económico general.

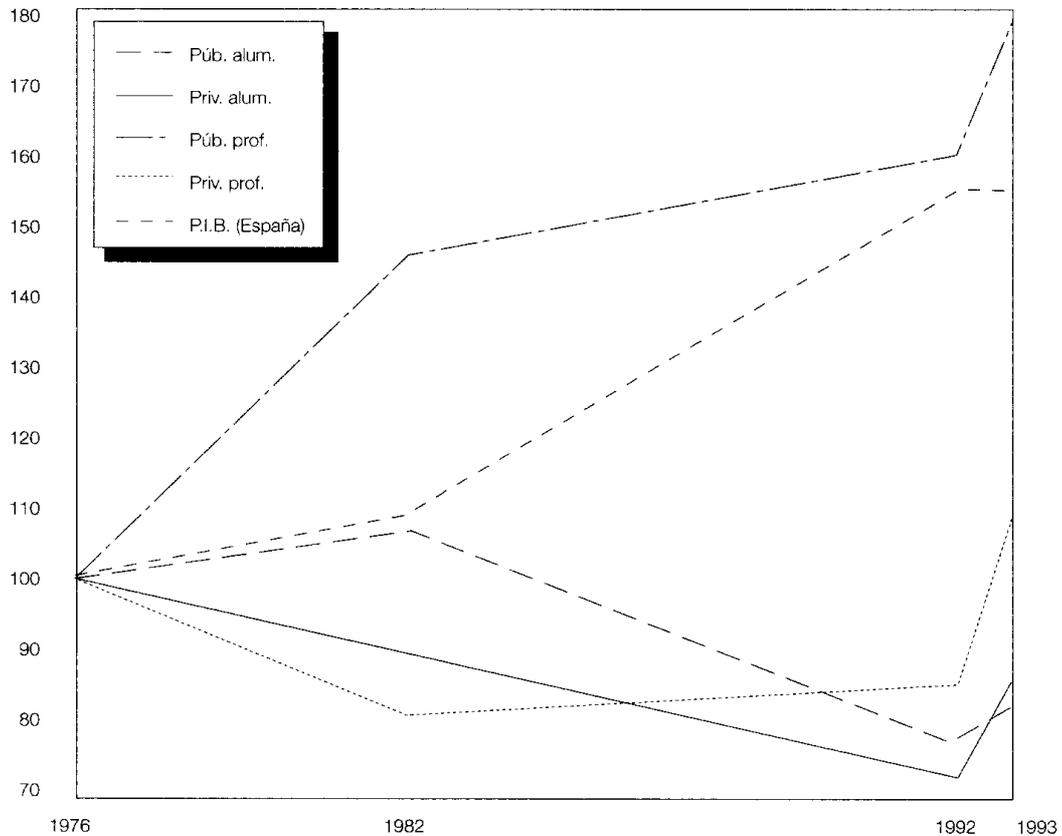
De momento, hasta el final de los noventa se extenderán los efectos de la contracción de la demanda a los niveles educativos medios y universitarios. Con lo que se acentuarán los problemas de sobrecapacidad del sistema, especialmente en la red pública.

Otro aspecto a tener en cuenta, es la variación en la tipología familiar que se está produciendo, con aumento de familias monoparentales (coyunturales o fijas) o de hogares puzzle constituido por hijos y padres procedentes de diferentes uniones, que sin duda alterarán las demandas de servicios a los centros educativos.

### 2.2. La evolución de la actividad general

Las cifras contenidas en el Cuadro n.º A. 1 del Anexo indican que la economía de la CAPV, al igual que la española, ha sido

Gráfico n.º 1. Evolución de las redes educativas y del P.I.B.



Nota: No están incluidos los datos de la red de ikastolas. En el año 1982 se elaboró la primera Estadística de la Enseñanza propia de la CAPV que diferenciaba la red de ikastolas. Como se pretende resaltar la evolución de las redes pública y privada, no se recogen en el gráfico, pero se puede ver en el Anexo. Base 100=1976.

incapaz de generar empleo en las dos últimas décadas, de hecho se han descreado 50.000 empleos netos.

Mientras, la población activa ha subido en 100.000 personas, todas ellas mujeres, que han conseguido ocupar 25.000 puestos de trabajo nuevos; los varones han perdido en estos casi veinte años aproximadamente 75.000 puestos de trabajo netos.

Curiosamente el número de usuarios de comedor en los centros escolares en estos veinte años ha crecido exactamente en la misma cifra que los puestos de trabajo nuevos netos ocupados por las mujeres.

Sin pretender establecer ninguna relación especial de causalidad entre ambas cifras,

parece claro que los deseos de ocupación laboral fuera del hogar manifestados por 350.000 mujeres de las cuales 100.000 se encuentra en el paro, están presionando y van a seguir haciéndolo sobre el sistema educativo para que ofrezca nuevos y flexibles servicios, que les permita ejercer la actividad laboral. Los centros que no se adapten a esta nueva demanda tendrán muchas dificultades para permanecer abiertos, es así de sencillo.

### 2.3. El mercado educativo

En la década 1982-1992, el alumnado global ha disminuido un 20%, este descenso

hubiera sido mayor de no haber sido paliado, en parte, por la extensión de la escolaridad. Pero las tres redes evolucionaron de forma diferente. Así, la red pública perdió en esta década un 28% de su alumnado, mientras que el profesorado creció un 10%, concretamente en EGB su demanda se vio reducida a la mitad y su profesorado sólo descendió un 5%. Hablando en términos de cuota de mercado la red pública perdió 5 puntos (cuota de mercado=alumnos escolarizados en una u otra red).

La red privada perdió un 18% de su alumnado y el número de profesores creció 6 puntos, ganando punto y medio en cuota de mercado. Por su parte, la red de ikastolas, creció un 4% , aumentando su profesorado un 29%; en el reparto de cuotas lograron captar 3,5 puntos más.

Recientemente se ha clarificado el mercado educativo gracias a la solución alcanzada con la red de ikastolas quedando el mercado repartido al 50% entre la red privada y la red pública. Una situación ciertamente diferente a lo usual en el entorno de la CAPV, en Europa sólo Bélgica tiene unas cotas mayores de participación privada, en España el 66% es pública. El equilibrio en las cuotas se rompe ligeramente en las enseñanzas secundarias, con mayor porcentaje público en BUP-COU (61 %) y privado en FP (60%). Mientras que la EPA (Enseñanza Permanente de Adultos) que ha adquirido bastante relevancia en los últimos años, queda casi monopolizada por la red pública (86%).

En el Gráfico n.º 1 se resume la evolución de casi dos décadas del mercado educativo en la CAPV, de la que en grandes líneas se aprecian algunos hechos a resaltar. Así, el derrumbe de la demanda ha propiciado un menor número de alumnos por profesor, lo que supuestamente habrá conllevado una mejora de la calidad de la enseñanza y un seguro incremento de los gastos unitarios por alumno. Se aprecia una mejor adaptación del sector privado a la contracción y un

crecimiento injustificado del profesorado en la red pública. En el ínterin, aunque no se recoge en el gráfico, sí en el Anexo Estadístico, se registró un crecimiento de la oferta en Ikastolas que no está del todo justificada por la presión de la demanda.

En estos años, 1976-1993, se ha dotado a la enseñanza pública preuniversitaria del doble de recursos humanos, creciendo el número de profesores 25 puntos por encima del PIB, y como se ha señalado en la introducción, los gastos en personal representan el 85% de los gastos corrientes. Todo ello para atender a un 20% menos de alumnos que se quedará en un 40% menos de alumnos en el año 2000. Los centros públicos han pasado de 28 a 13 alumnos por profesor en los niveles preuniversitarios y en concreto en EGB de 30 a 11 alumnos por profesor, la ratio más baja entre todos los países de la OCDE.

La herencia es complicada para la oferta pública y algo menos enrevesada para la red privada, a la hora de gestionar en términos de eficiencia. No hay que olvidar, que el sobredimensionamiento multiplica las ineficiencias en cualquier empresa u organización y que de esta ley no se escapa el sistema educativo y en concreto su red pública.

No se esperaba esta evolución hace veinte años cuando se empezaba a valorar la incidencia que podía tener la introducción de nuevas tecnologías y de la demografía en el sistema educativo. Entonces se especulaba que estos dos condicionantes iban a permitir un mejor aprovechamiento de los recursos humanos. De todas formas la incidencia de la demografía se valoraba bien hace veinte años, pero no la de las nuevas tecnologías.

El tema de las nuevas tecnologías merece la pena examinarlo con un poco más de detalle. Cuando hace dos décadas se empezaba a valorar la incidencia de las nuevas tecnologías —telemática, la enseñanza asistida por ordenador, la enseñanza a distancia...— se suponía que

iban a permitir liberar una buena cantidad de profesionales de la docencia para que se dedicaran a otras actividades. Que los mejores profesores enseñarían a distancia, bien en conexión directa o grabada, que la tecnología multimedia sustituiría a un buen número de profesores, etc..

Peter Drucker (1991), decía no hace mucho, sobre estos temas: "hace treinta años estábamos seguros de que la eficiencia del ordenador nos llevaría a reducciones masivas de personal de oficina. Sin embargo, su número ha crecido a un ritmo mucho más rápido que antes de la introducción de la tecnología de la información. Pero no ha habido prácticamente ningún aumento de la productividad de los servicios".

Esto es aplicable al sector sanitario y al sistema educativo donde la incidencia de las nuevas tecnologías no ha hecho sino empezar. Ahora podemos intuir que la incidencia de las nuevas tecnologías en el sistema educativo no va a significar la reducción de personal sino todo lo contrario.

A medida que se vayan imponiendo nuevos estilos de actividad, como el tele-trabajo en casa, el trabajo a tiempo parcial, la flexibilización de los horarios laborales, generaran nuevas demandas de servicios a los centros educativos. Esto unido al diseño curricular más individualizado y a la exigencia de aumentar de la productividad de la enseñanza o reducción del tiempo de aprendizaje, presentan un panorama apto para que se introduzcan nuevas tecnologías que ayuden a adaptar de forma más flexible el aprendizaje a las necesidades individuales. Todo ello significa que no necesariamente todos los alumnos tengan que ir aprendiendo lo mismo al mismo tiempo, que aumente el número de horas de estudio en casa, que aumente el número de horas de trabajo individual y que el horario de las escuelas se flexibilice.

Si el aprendizaje-enseñanza camina en esta dirección, se puede asegurar que va a demandar más horas de docencia, en vez de

menos, para el diseño y supervisión de la parte de aprendizaje individual.

Este esquema no es para mañana mismo, pero no está tan lejos y cuanto antes se vaya interiorizando por el sistema educativo mejor, porque antes y mejor se adaptará a las nuevas demandas y hará mejor la enseñanza.

#### 2. 4. **Homogeneidad versus heterogeneidad en los centros públicos**

En la CAPV los centros escolares públicos son homogéneos en cuanto al ratio alumno/ profesor, la edad media del profesorado y los sueldos. Son heterogéneos en su tamaño, en los gastos e ingresos por alumno y en el n.º de repetidores. En BUP-COU son heterogéneos en el porcentaje de suspensos en las pruebas de selectividad. Y son extremadamente heterogéneos en cuanto al nivel alcanzado por los Ingresos propios (fuentes privadas) y el porcentaje de alumnos nocturnos en BUP-COU (Ver Ipiña y otros, 1994).

Por tanto, los centros públicos son heterogéneos tanto en recursos económicos como en resultados aparentes, sin existir ninguna relación significativa en ningún sentido entre los recursos y los resultados. Detrás de la heterogeneidad en los recursos se esconde fundamentalmente la relación alumnos profesor y el tamaño del centro, dado que funcionan con claridad las economías de escala y a ello se asocian de diferente forma los modelos de enseñanza bilingüe.

El tamaño se relaciona inversamente con los recursos, a más tamaño menos gastos unitarios, pero no se aprecia relación en ningún sentido con indicadores que puedan asociarse con resultados.

Visto de otra manera, las características de riesgo que puedan concentrarse en un centro, no se relacionan con más o menos recursos para la enseñanza. Esto es, se considera a todos los centros iguales salvo por el tamaño, pero el hecho es que

no todos los centros son iguales. Pero, ¿cómo se decide la distribución de recursos?. Parece que ante la imposibilidad de adoptar un método que permita discriminar positiva o negativamente, se ofrece unos recursos mínimos, se consolida la inercia y a partir de ahí se deja actuar a los centros, dentro de un marco bastante restringido.

## 2.5. Restricciones económicas, competencia entre funciones del gasto público

El sistema educativo se financia vía impuestos en un 85%, en los niveles previos al tercer grado, por tanto, no puede vivir ajeno al entramado económico en el que está inserto. Si la situación económica atraviesa dificultades, el sistema educativo deberá justificar en mayor medida su participación en el reparto de los ingresos de origen fiscal con buenos resultados y con el uso eficiente de los mismos. Además, en un futuro próximo la cuantía de los fondos de origen fiscal van a encontrar una clara oposición para seguir creciendo, parece existir un consenso general sobre la necesidad de contener la presión fiscal en los términos actuales y si es posible reducirlos.

Pero si algo se puede aprender de las recesiones, es que tanto las familias, como las empresas y los estados sólo actúan para corregir comportamientos inadecuados (despilfarradores) cuando se tiene el agua al cuello. Y el sistema educativo se encontrará en breve en esa situación.

Su arma para obtener fondos, reside en que la actividad del país depende del nivel competitivo alcanzado por su "capital humano", que en buena parte se lo proporciona el sistema educativo y que este nivel formativo se debe garantizar a todos por igual. Sobre estos extremos el consenso social es general.

Pero su gran debilidad en un sistema electoral, reside en que los niños no votan

y la demanda potencial de las otras grandes prestaciones sociales sí. Por tanto, los decisores políticos al priorizar pueden decantarse por satisfacer esa presión intangible que ejerce la demanda creciente en prestaciones sociales de otra índole: sanidad, pensiones, residencias. Así, el sistema educativo se verá sometido en los próximos años a una creciente presión para optimizar los recursos puestos a su disposición. Se puede decir, que se acabaron las alegrías y que el elemento eficiencia será un requerimiento de intensidad creciente.

## 2.6. Tres funciones de la administración educativa

La Constitución, el Estatuto de Autonomía, la LOGSE, la Ley de la Escuela Pública Vasca, etc., establecen el marco general legal que regula la función educativa en la CAPV.

En síntesis, la administración pública actúa de tres formas sobre el sistema educativo: por medio de la *regulación* y de hacer observar el cumplimiento de lo regulado, por medio de la *intermediación financiadora* que ha de tener un marcado carácter redistribuidor y por último contribuye con la *producción propia* del servicio.

Las tres funciones están especificadas en el marco legal que, como se ha comentado en la introducción, en muchos aspectos se encuentra en su fase más difícil, esto es, en su materialización, en la aplicación de lo legislado.

Están presididas desde un punto de vista económico por los grandes objetivos de la eficiencia y de la equidad y por la consecución de un hipotético punto óptimo de equilibrio entre ambos objetivos. Si representamos de forma gráfica la eficiencia y la equidad en un continuo (Gráfico n.º 2), el punto de equilibrio representaría una ideal satisfacción de las dos exigencias que la sociedad demanda a la administración del sistema educativo, utilizar bien los recursos (eficiencia) y asegurar la igualdad

Gráfico n.º 2. **Equilibrio entre eficiencia y equidad**



de oportunidades (equidad).

Es fácil imaginar que los aspectos relacionados con la igualdad de oportunidades, incluidos la transmisión de valores sociales de convivencia priman en el nivel Macro, haciendo alejar su actuación del fiel de la balanza y decantándolo hacia el lado de la equidad, esto es perdiendo eficiencia. Pero no se tiene por qué perder efectividad, hay que recordar que la actuación pública está absolutamente regulada y condicionada por la búsqueda del beneficio social.

Por su parte, el nivel Micro tiende a fijarse más en aspectos de eficiencia, más en los privados que en los públicos. De hecho, la exageración de la eficiencia a nivel micro puede hacer que comportamientos individuales (centros) perfectamente racionales, den agregados irracionales.

Hablando en términos de la Europa Comunitaria, casi con toda seguridad, vigilar el cumplimiento de asegurar la igualdad de oportunidades o si se quiere de preservar la equidad, será la gran función reservada para la administración pública educativa en las próximas décadas. Será una función "in crescendo".

En cambio, la producción por parte de la administración pública del servicio educativo se irá flexibilizando, introduciendo mejoras, y probablemente incrementando la participación privada. Aunque en la CAPV,

el camino de la participación privada ya se ha recorrido, quizá en su totalidad. De hecho, como anteriormente se ha comentado se alcanzan los porcentajes más bajos de alumnado en centros públicos de Europa.

La actividad de intermediación financiadora se expresa esencialmente de tres maneras: en el pago directo de la producción propia, en la compra de servicios educativos a los centros privados, mediante subvenciones y en la entrega de subvenciones directas a las familias. En el Cuadro n.º1 se recoge el origen de la financiación a los centros preuniversitarios (Año 1992).

### 2.7. **Nuevas fórmulas de gestión para la Administración Pública**

El sistema educativo no puede ser ajeno a los nuevos aires que corren para la administración pública en los países OCDE.

Los condicionantes económicos y la imprescindible mejora en la gestión de los recursos, que permita hablar en términos de eficiencia, ha puesto en marcha todo un movimiento en los países OCDE para la introducción de "mecanismos tipo mercado" en el sector público (ver OCDE, 1992), bajo el supuesto de que estos mecanismos permiten hacer mejor las cosas al mismo precio o más baratas.

Por "mecanismos tipo mercado", se entiende cualquier tipo de arreglo que

Cuadro n.º 1. Financiación de los centros preuniversitarios. Año 1992

(%)

	TOTAL	C. PUBLICOS	C. PRIVADOS
F. PUBLICA	85	98	72
F. PRIVADA	15	2	28
ALUMNADO	100	46	54

Nota: Las ikastolas están incluidas en centros privados. En el año académico 1993-94, las ikastolas se han dividido pasando un 51 % a la red pública y un 49% a la privada.

contenga al menos una situación de mercado: concurrencia, utilización de precios, dispersión de los decisores, utilización de los incentivos pecuniarios o no pecuniarios, subcontratación. Se excluye de esta definición la privatización completa y la administración tradicional de servicios públicos.

Existen numerosos ejemplos sobre su utilización en el sector hospitalario, en los bienes médicos, en los centros de enseñanza superior y en los niveles previos al tercer grado del sistema educativo.

De hecho, en los centros escolares públicos de la CAPV, se practican ya varios tipos de "mecanismos tipo mercado", por ejemplo: subcontratación, tasas, cobros por servicios; aunque representen una mínima parte y no estén sistematizados ni correctamente regulados, conviven con la administración pública tradicional.

En la mayoría de los países OCDE se esta trasladando o delegando gestión de los niveles superiores a inferiores administrativos. Aunque la diferencias entre países sea considerable, en general existen tres tipos de delegación.

Primero las que están guiadas por ideas que giran en torno a la mejora de la *eficiencia en la gestión* con el fin de flexibilizar y adecuar las ofertas educativas a las necesidades

locales. Esto ocurre en los programas que se desarrollan en Australia, Bélgica, Holanda y al principio en U.K.

En EE.UU. gran parte de los programas se rigen por la idea de *dar poder*, se delega libertad para dirigir la escuelas a los profesores, padres y comunidad; en este caso la reestructuración es más amplia.

Un último grupo pretenden la creación de una *economía de mercado* para las escuelas, fundamentados en la creencia de que los mercados libres prestan servicios más eficientes a los consumidores. En este caso los centros escolares se deben preocupar de atraer estudiantes y financiación, deben mejorar su marketing y la satisfacción al "cliente"; es el caso del Reino Unido desde la Ley de Reforma Educativa de 1988.

El proceso descentralizador iniciado en el conjunto del Estado, que quizá sea más intenso en la CAPV, puede clasificarse dentro de los que están guiados por la idea de mejorar la eficiencia en la gestión. Aunque permita a su vez, sin que hable nunca expresamente de ello el legislador, introducir elementos que se pueden encuadrar entre los terceros, los que intentan simular comportamientos tipo mercado. En definitiva ninguno de los tipos descrito tienen rasgos diferenciadores puros.

## 2.8. No hacer daño

El último condicionante que se debe tener en cuenta antes de aplicar cualquier iniciativa, consiste en una especie de juramento hipocrático: no hacer daño al enfermo. Esto es, no costar dinero, no interferir en la función docente, no acentuar las desigualdades de origen, por tanto que las ineficiencias detectadas no sean ampliadas con la adopción de medidas para solucionarlas.

## 2.9. Resumen-Escenario

El resumen de condiciones configuran un escenario que esencialmente resalta la conflictiva relación en la búsqueda del equilibrio entre la eficiencia y la equidad (Cuadro n.º2). Por ello, las propuestas que se revisan en el apartado siguiente, están encaminadas a la obtención del máximo aprovechamiento de los recursos, valorando especialmente su incidencia sobre la igualdad de oportunidades.

## 3. NUEVOS ELEMENTOS EN LA GESTIÓN ECONÓMICA DE LOS CENTROS PÚBLICOS

Se valoran en este apartado una serie de instrumentos relacionados con la gestión

económica de los centros, que en algunos casos está prevista su implementación en la nueva legislación y en otros no. Se resaltan los principales argumentos a favor y en contra de su utilización, teniendo siempre presente el escenario básico expuesto en el apartado anterior.

### 3.1. Elaboración de presupuestos anuales que sean gestionados por los propios centros

La elaboración de presupuestos anuales por los centros educativos, que tímidamente establece la Ley de Escuela Pública Vasca, puede convertirse en el eje de la reforma de la gestión económica para los centros escolares.

El solo hecho de su existencia permitirá enfrentar a los centros con su realidad y con su futuro. La preparación del presupuesto anual del centro y su posterior aprobación, contribuirá a racionalizar la oferta de servicios que se plantee abordar cada centro, tanto los servicios docentes curriculares como los no curriculares y otros servicios complementarios. Así mismo, permitirá establecer con claridad las tasas y cánones de uso que se proponen cobrar.

### Cuadro n.º 2. Escenario basado en el equilibrio entre: Eficiencia y Equidad

- \* Baja demanda, con ligera recuperación a medio plazo.
- \* Mejora de la calidad de la enseñanza.
- \* Restricciones económicas.
- \* Contención de gastos, diversificación de ingresos.
- \* Reasignación de la sobrecapacidad.
- \* Introducción de mecanismos tipo mercado.
- \* Incrementar la vigilancia sobre la igualdad de oportunidades.
- \* Profesionalización de la gestión.
- \* No hacer daño.

El OMR de los centros escolares (Órgano de Máxima Representación), y los agentes financiadores (padres, empresas y administraciones públicas) sabrán: qué, cuánto, cuándo y quién financia. Como gestión económica propia de los centros parece oportuno plantear :

- Gestión de ingresos propios.
- Los servicios complementarios, de carácter docente o no docente.
- Gastos corrientes. Compras en bienes y servicios, incluidos los referidos al mantenimiento.
- Pequeñas inversiones.
- En algunos casos personal eventual.

Hay que recordar que se excluye el rubro de personal que representa el 85% de los gastos corrientes. El control de la gestión se realizará a posteriori según establece la Ley y el equipo directivo en la fase de elaboración del presupuesto deberá consensuar, con el personal del centro y con los financiadores (Delegación, o en su caso con las Circunscripciones), las cuantías fijas que se van a disponer y su uso previsto.

Sobre este punto sería conveniente prever la resolución de lagunas que existen en la Ley de la Escuela Pública Vasca sobre el procedimiento presupuestario. Por ejemplo: caso de ser rechazado por el ORM el presupuesto elaborado por el equipo directivo, ¿quién decide?. Si la ORM aprueba el presupuesto y la Administración Educativa no da el visto bueno final, ¿se puede recurrir? ¿quién arbitra?. La Ley erige en arbitro a la Administración Educativa y le pone una serie de condicionantes a la hora de distribuir, sin entrar en demasiados detalles.

En la actualidad, la distribución de fondos entre centros no genera especiales conflictos, dado que se basa en una mezcla entre la inercia incrementalista y una especie de despotismo ilustrado ejercido por la administración educativa (servicios

centrales y delegaciones). Contra sus decisiones —repartos de fondos, más o menos fundamentados— sólo cabe el recurso a la habilidad para el dribbling administrativo del que estén dotados los directores o administradores de los centros.

Con el tiempo sería conveniente articular mecanismos de distribución consensuados que limiten al máximo posibles arbitrariedades. A este respecto, por ejemplo, la universidad lleva años buscando mecanismos que favorezcan la justa distribución de fondos inter-universidades, inter-facultades e inter-departamentos; el asunto consiste en acotar al máximo la subjetividad, o en el peor de los casos el favoritismo.

Obviamente, el proceso de presupuestación estará íntimamente ligado con las tareas planificadoras, la elaboración del proyecto educativo, el proyecto de gestión y los planes o programas específicos anuales.

### 3.2. Gestión de ingresos propios y de compras en bienes y servicios

#### 3.2.1. Ingresos propios

La gestión de ingresos propios requiere, previamente, definir los servicios no cubiertos por la gratuidad de la enseñanza, por los que se cobrarán tasas o cánones a las familias, empresas o administraciones. Por lo tanto, sería conveniente contar con un catálogo de servicios, que clarifique los servicios financiados vía fiscal de los que deberán ser financiados, en todo o en parte, por las familias o por usuarios ajenos al centros (empresas, otras instituciones...). Se pueden considerar los siguientes casos de servicios no gratuitos prestados por los centros escolares públicos:

- Clases extra-curriculares o de refuerzo.
- Servicio de guardería.
- Deportes, en algunos casos.
- Comedor

- Materiales escolares.
- Alquileres de locales: salones para reuniones o instalaciones deportivas.
- Venta de servicios o productos al exterior, especialmente en centros de F.P. Por ejemplo: comidas, plantas, material impreso, videos, cintas, clases para adultos, investigaciones y consultas realizadas para organizaciones y empresas locales.
- Servicios complementarios: excursiones, visitas.
- Transporte.
- Tiendas de ocasión: libros de segunda mano, batas o material deportivo, en los que el centro se quede con un pequeño porcentaje.

Las características los ingresos propios (financiación privada) en los centros públicos, en el año 1990, aparecen recogidas en el Cuadro n.º 3.

A partir del cuadro pueden hacerse las siguientes observaciones: los centros de F.P. son los que más recursos propios (fondos privados) gestionan aunque la heterogeneidad es la mayor de las tres

enseñanzas, algunos centros de F.P. llegaron a ingresar hasta 275.000, ptas. por alumno/año (son centros destinados a la enseñanza de la hostelería) lo que les convierte en auténticas medianas empresas, por lo menos en lo que se refiere a la gestión de ingresos y compras.

Los centros de BUP-COU, son los que menos recursos propios gestionan, pocos alcanzan valores importantes. Los centros de EGB ocupan una posición intermedia, con un valor medio de algo más de seis mil pesetas por alumno de recursos propios. Esta cifra parece, sin embargo, relativamente baja si se tiene en cuenta que los gastos en servicios complementarios por alumno registraba unos valores medios de veinte mil ptas. por alumno/año.

Resumiendo, los porcentajes alcanzados por los recursos ajenos a la financiación pública son pequeños y la heterogeneidad es alta, conviviendo centros que gestionan bastantes servicios con los que prácticamente no gestionan nada extra-curricular que genere ingresos.

En el apartado 2 del artículo 57 de la L. de Cuerpos Docentes, se dice expresamente que en ningún caso el presupuesto del centro

**Cuadro n.º 3. Ingresos propios en los centros públicos. Año 1989-90**

	E.G.B.	B.U.P.	F.P.
% ING. TOTAL	1,5	0,5	2,5
MEDIA	6,2	2,2	12,2
C. VARIACIÓN	122,3	208,5	370,4
MIN.-MAX.	0-39,6	0-26,1	0-275,2

Nota: Elaboración propia a partir de diferentes estadísticas educativas del Eustat. Los valores medios y mínimos máximos están expresados en miles de pesetas por alumno. El coeficiente de variación muestra la dispersión de los valores, está expresado en porcentaje, cuanto más pequeño es su valor más homogéneos son los valores de los diferentes centros, valores de más de 100 se consideran como extremadamente heterogéneos. La variable "% / Ingreso total" recoge el valor porcentual medio que alcanzan los Ingresos propios (financiación privada) sobre el total de ingresos. Estos ingresos propios sobre el total de gastos corrientes en bienes y servicios (sin personal), representan un 17% en EGB, un 7% en BUP y un 13% en FP.

podrá contener gastos de personal. Por lo que se establece una limitación a la libre asignación (disposición) de ingresos propios o de las economías en los gastos.

Sin embargo, parece lógico considerar que algunos ingresos generados por determinados servicios extras, pudieran ir a parar al personal que los realice, con alguna detracción destinada a los recursos del centro, por ejemplo el 10%, y con las correspondientes aplicaciones de las exacciones fiscales. Por ejemplo:

- En casos de prolongación de horario
- Publicaciones de experiencias.
- Servicios a la comunidad.
- Determinados servicios profesionales.

En este sentido, las universidades públicas admiten estos supuestos con la especificación de limitaciones, no se alcanza a entender bien la diferencia existente entre una facultad o una escuela universitaria y un centro escolar de las enseñanzas previas a tercer grado.

En cualquier caso, si de momento no se permiten estas remuneraciones extras por trabajos extras, se deberían establecer las bases para que así sea en el futuro. Siempre que con esta medida no se intente suplir un problema de insuficientes remuneraciones.

### ***Argumentos a favor y en contra.***

Desde un punto de vista favorable, ampliar la capacidad de gestión de ingresos propios ayudaría a estimular iniciativas, aprovechar mejor los recursos existentes, a construir y fomentar la imagen de equipo y de centro. Sería útil para abrir los centros a la sociedad, posibilitar prácticas para alumnos, etc..

Así mismo, serviría para cumplir el objetivo de incrementar la autofinanciación parcial de los centros y estimular un cierto sentido de competencia entre centros, dentro de un contexto de colaboración, y para que los

usuarios valoren los servicios que reciben vía financiación impositiva.

Por último, sería útil para reconocer legalmente situaciones que se están produciendo de hecho y que se solucionan de formas poco ortodoxas.

Desde la óptica de la equidad, se corre el riesgo de que se establezcan diferencias significativas y hasta cierto punto injustas entre centros, por estar mejor ubicados en áreas de familias con mayor poder adquisitivo, con ayuntamientos o empresas más preocupados por la educación, o que cuentan con equipos más hábiles en la captación de fondos y en su gestión. Estas diferencias por ubicación o por capacidad de los equipos, pueden repercutir de forma desigual en los alumnos.

Pero los equipos de los centros se deben a sus "clientes", sus alumnos, y han de procurar ofertarles los mejores servicios en las mejores condiciones. Es problema, por tanto, de la Administración Educativa corregir desigualdades excesivas o abusos entre centros. La cuestión radica en dónde se sitúan los extremos que son admisibles entre centros y aquí los decisores deberán ir marcando las pautas periódicamente.

De hecho con el sistema actual de presumible igualdad absoluta, los centros son heterogéneos en su oferta y en sus resultados.

Otro posible riesgo, consiste en que puede sesgarse excesivamente la atención de los profesores hacia actividades secundarias minusvalorando su actividad esencial de la docencia curricular, así como un posible favoritismo hacia los alumnos que compren servicios tasados.

De todo lo expuesto la recomendación consistiría en avanzar en la gestión de ingresos propios, con limitaciones en su uso discrecional, así como controlar los posibles abusos, vigilar y corregir las desigualdades que sean inadmisibles.

### 3.2.2. *Compras de bienes y servicios.*

En cuanto a la gestión de compra de bienes y servicios por los centros o las circunscripciones y el libre uso de las economías generadas, pueden utilizarse prácticamente los mismos argumentos que han sido utilizados en lo referido a los ingresos propios.

Se podría añadir como argumento favorable que su gestión autónoma por los centros facilitaría adecuarlas mejor a sus necesidades. Y como argumento desfavorable que quizá se pierdan condiciones ventajosas por no gestionar grandes cantidades.

### 3.3. **Establecer una política de incentivos**

Con los incentivos se busca estimular la actividad y el logro de objetivos generales, siguiendo el principio de "no hay respuesta sin estímulo". Sería conveniente que estuvieran diferenciados según estén dirigidos a los centros, a los departamentos, al personal o los alumnos. Se pretende estimular con ellos la consecución de ciertos objetivos, por ejemplo: reducir el porcentaje de repetidores, subir las medias en los test, reducir el absentismo laboral y de presencia a las clases, ahorrar en los consumos (Ver Hanson E.M.1991 y Hoenack S. 1989).

El caso del consumo en energía puede ser muy claro; los ahorros que se consigan en su uso correcto, podrían ser destinados por los centros para cubrir otras necesidades, ello a su vez implicaría el libre uso de los ahorros conseguidos.

La red privada se puede plantear incentivos muy claros de tipo monetario, aunque es discutible que siempre sean los más acertados, pero en el sector público el tema es más complicado y requiere un esfuerzo adicional el plantear un esquema de incentivos.

En líneas generales, los incentivos han de relacionarse con objetivos concretos extraordinarios, no con los comportamientos

esperados. No deberían ser descartados absolutamente los incentivos monetarios, ni limitarse a estimular resultados académicos, se pueden incentivar indirectamente ahorros y comportamientos. En cualquier caso se han de diseñar bien e introducirlos despacio, probando primero su funcionamiento en experiencias reducidas.

El sistema de recompensas a los profesores y a los centros son de tres tipos en las escuelas:

1. Extrínsecas: salarios, beneficios marginales, promociones, status, algunas condiciones del servicio.
2. Contexto: clima, ética, igualdad de oportunidades, apoyo técnico, moral, religioso...
3. Intrínsecas: satisfacción y alegría por el trabajo, autonomía y responsabilidad, profesionalismo, conseguir altos estándares...

Una buena política de incentivos puede ayudar en la corrección de las desigualdades de partida de los alumnos. Para ello, en la valoración de resultados se ha de tener en cuenta los componentes de eficiencia-equidad y establecer incentivos que premien la corrección de las desigualdades de origen.

Desde el punto de vista negativo, se pueden generar efectos no deseados, por ejemplo: centros de áreas desfavorecidas o con problemas coyunturales, se verían discriminados de forma negativa doblemente, primero por sus condiciones y segundo por no poder acceder a los incentivos; se podrían registrar falseamiento de resultados o que algunos centros rechacen a los alumnos "riesgo", para evitar contaminar su imagen bajando las notas medias.

En cuanto a incentivos relacionados con resultados académicos, dado que por el momento es imposible atribuir con claridad resultados diferentes causados por el hacer de los centros o de los profesores, sería recomendable no establecer este

mecanismo de forma general. Pero quizá se podría empezar con experiencias parciales, por ejemplo, con el número de repetidores en BUP-COU o en los primeros niveles de atraso 2º-3º de EGB. Ofertando primero a los centros que consigan reducir el número de repetidores en un porcentaje consensuado, obviamente controlando los resultados, esto es, evitando que se apruebe artificialmente.

Para ello se puede proponer varios incentivos, como: primar a los centros que los reduzcan con más dotaciones, pagar a los profesores horas extras, disponer de profesores a tiempo parcial.

Existen algunos ejemplos como la experiencia con algunos centros de enseñanza secundaria en la ciudad francesa de Toulouse en la que se acordaron salarios extras y más medios a los centros que reducen el porcentaje de repetidores según objetivos acordados, o la realizada en U.K. en la Norham Community School, en la que se proporcionan tickets para el cine a los alumnos con buena asistencia a clase, los tickets los proporcionan empresas locales (ver Education et Formation, 1992 y Knlght. B, 1993)

### 3.4. Impulsar el trabajo a tiempo parcial

Posibilitar que los centros negocien un número de horas a tiempo parcial, con personal fijo o contratado, permitiría utilizar mejor los excedentes, flexibilizar los horarios, en definitiva aprovechar mejor los recursos.

Por otra parte, el personal a tiempo parcial se adaptaría mejor a los nuevos servicios, extracurriculares. No debe contemplarse como una precarización del trabajo sino como una alternativa más para los trabajadores y para los centros.

### 3.5. El cheque escolar y la enseñanza pública versus privada

Lo reseñado en este apartado va más allá de la consideración sobre la adecuación de

un instrumento de gestión determinado, se trata de un cuestión de fondo sobre quién y cómo debe hacer la producción de la educación; se incluye porque afecta a la forma de entender la gestión educativa.

A grandes rasgos se explican las posiciones más significativas que se mantienen sobre el denominado cheque escolar y las virtudes de la educación pública o privada. Las diversas modalidades de cheque escolar se pueden resumir en tres tipos (ver Glennester H. 1992):

- \* Cheques limitados a escuelas estatales contra cheques canjeables en cualquier escuela, pública o privada.
- \* Cheque igual para cada niño, contra uno que dependa de los ingresos de los padres.
- \* Cheques que no puedan ser complementados por los medios paternos, contra cheques que puedan ser completados por los padres para pagar tasas.

Detrás de las posiciones sobre el cheque escolar se encuentra gran parte de los argumentos acerca de la educación pública versus privada.

Los partidarios de reducir la intervención del Estado, creen que la generalización del cheque escolar favorecería la mínima implicación del Estado en la provisión de educación, que algunos sectores consideran deseable a la hora de reducir los riesgos de adoctrinamiento de los niños, de aumentar la diversidad de prácticas y de puntos de vista, y de reducir el número de empleados públicos.

Creen que los padres son los mejores jueces a la hora de elegir las necesidades de educación de sus hijos, y que la educación y las escuelas son como cualquier otro mercado, en el que las escuelas ineficientes serán evitadas por los padres y por tanto o mejoran o cierran.

Además, si se les da a los padres el valor del gasto medio por niño, ellos podrían añadir

extras marginales y pagarían las escuelas según sus preferencias, lo que redundaría en un mayor gasto educativo.

Otra línea de defensa de la enseñanza privada y del cheque escolar hace referencia al derecho a enviar a los hijos a una escuela que enseñe los principios de los padres y a darles una buena educación. Es una libertad fundamental, basándose en que aun siendo un principio básico el de la igualdad de oportunidades, la libertad debe tener prioridad.

Esta batería de argumentos se ve compensada por otros de no menor calado en sentido contrario. Así, se considera que la interferencia estatal en el curriculum no será inhibida por métodos financieros y dado que el mercado educativo carece de la adecuada transparencia los padres no pueden ser los mejores jueces para la elección, dada la amplia variedad de experiencias educativas y los rápidos cambios de los últimos años.

Además, la elección de materias es más importante para los niños que la elección entre escuelas, así cuanto más pequeñas son las escuelas, mayor es la gama de elección de centro, pero más pequeña será la variedad de materias y de servicios ofertados en cada una de ellas.

Así mismo se argumenta que si la meta principal es conseguir la igualdad de oportunidades o un principio igual para todos los niños, entonces no se debe permitir que algunos niños adquieran una educación superior a otros. Y por tanto no se debería de subsidiar las escuelas privadas a menos que esté absolutamente garantizado el servicio a todas las clases sociales sin privilegios.

Los problemas prácticos para asegurar un estándar mínimo educativo en miles de escuelas privadas son enormes. Y al obligar a los padres por ley a comprar un servicio educativo con el dinero del contribuyente, los peligros de explotación y de obtener beneficios a costa del contribuyente serían muy grandes.

De momento, esta batalla argumental queda un poco lejos de los debates educativos desarrollados en la CAPV y en España, por lo que la Implantación de cualquier modalidad de cheque escolar sería muy complicada, por falta de tradición, y porque sería un mecanismo que generaría gran confusión.

A grandes rasgos, por medio del cheque escolar se delega en los padres la elección del centro. Pero, de hecho, en la CAPV ya existe la elección de centro, con algunas limitaciones por razones de distancia u ocupación, probablemente existe tanta o más libertad de elección que en cualquier país de la OCDE. Por tanto, el mecanismo "cheque escolar" no aportaría más libertad de elección a las familias, sí aportaría una mayor conciencia sobre lo que están recibiendo en especie educación, aunque esto se puede solucionar por otras vías como: facturas sombra, apertura informativa a los padres (también a los centros), en definitiva más información e implicación de los padres en la educación.

En cuanto al debate sobre la conveniencia de aumentar la participación pública o privada en la producción del servicio educativo, como ya se ha señalado la CAPV registra uno de los porcentajes más altos de escolarización en centros privados de Europa. El camino de la privatización ya se ha recorrido, dado que abandonar la producción pública educativa, además de ser prácticamente imposible por el momento por infinidad de razones, lo es principalmente porque se dejaría un elemento esencial de compensación social en manos del mercado, con todos los peligros no suficientemente valorados que ello encierra.

### **3.6. Introducir elementos de marketing: competencia y colaboración**

Introducir criterios de marketing en los centros significa reconocer la competencia entre centros de toda índole. Lo complicado es que esta competencia se desarrolle en un contexto de colaboración tal y como quieren

los legisladores. Desarrollar la unión de los contrarios, competencia y colaboración. Aquí se reproduce el conflicto eficiencia-equidad, traducido a: si no se compete, no se mejora, sino se colabora se pueden producir indeseados efectos agregados.

Por tanto, ¿ puede establecerse un marco competitivo-colaborador?. Lo primero es reconocer la realidad, de hecho, existe marketing, existe competitividad y poca colaboración entre centros. La negación de su existencia sólo significa que, en general, se están planteando mal las cosas, dejando sin defensa a los centros públicos y mucho menos con capacidad ofensiva.

Pero si se quiere que los centros oferten más calidad, generen nuevos ingresos, que enseñen más con menos recursos y que en el nivel macro presupuestario se mantengan las cotas destinadas a la educación, el Departamento deberá hacer marketing sectorial y los centros, marketing del centro. Esto es, deben mentalizarse en la venta directa o indirecta de sus servicios. Para ello existen diferentes técnicas que pueden ser aplicadas por el sector público.

### 3.7. Otras medidas complementarias

#### **\* Establecer escalas para la dotación de equipos de gestión económica.**

Definición de núcleos mínimos de población escolar para la aparición de equipos de administración; los centros pequeños no tienen dimensión suficiente para contar con equipo de gestión. Se deberán adscribir a su área de gestión o "circunscripción escolar".

#### **\* Eliminar la traba que establece el artículo 36 de la Ley de Cuerpos Docentes, sobre el exclusivo origen docente de los administradores de centros.**

La ley habla de administración de centros, no de gestión de centros, las funciones gestoras y las de representación las

asume el director y establece que el administrador ha de ser forzosamente un docente.

En sentido contrario la LRU establece que los gestores en la Universidad no podrán ejercer funciones docentes.

De hecho, parece totalmente inapropiado no permitir la entrada al puesto de administradores a profesionales de la gestión. Aunque la intención del legislador fuera supuestamente buena: reubicar excedentes de personal docente; el caso es que se intenta solucionar una ineficiencia (la sobrecapacidad) generando otra ineficiencia.

#### **\* Permitir la subcontratación de la gestión económica.**

Abrir la posibilidad de contratar en parte las tareas de gestión económica a empresas de servicios especializadas, al igual que se puede comprar el servicio de limpieza o de comedores.

Con ello se reduciría al mínimo el impacto en gastos fijos que puede suponer la nueva forma de gestionar y aseguraría la flexibilidad futura de los equipos de gestión.

La idea consiste en que el director o el administrador, especialmente si conservan su actividad docente, se apoyen en equipos externos.

Los gestores-consultores dan servicios a todo tipo de empresas pequeñas o grandes, ¿por qué no a centros escolares?.

Como dificultad para implementar esta medida se pueden señalar que gestionar la subcontratación también lleva tiempo y conocimientos, hay que saber negociar, contratar y controlar.

#### **\* Emisión de facturas sombra de cada centro o la media de los centros.**

Distribuir a los centros y a los padres los recursos consumidos por la educación de sus hijos.

**\* Asumir el Dpto. de Educación el mantenimiento de los centros escolares públicos de enseñanzas básicas.**

Asegurar el mantenimiento de los centros según necesidades sentidas.

Difícil de aplicar, trabas legales, administrativas y económicas muy importantes. En el año 1991 la aportación municipal al mantenimiento de los centros ascendió a 6.000 millones de ptas. en la CAPV.

**3.8. Delimitación de las tres principales funciones de la Administración Educativa**

La organización general del sistema educativo no cuenta con un modelo a seguir, así, los países muy descentralizados como EE.UU., Inglaterra, País de Gales están tratando de impulsar medidas centralizadoras. Y los países muy centralizados, como Francia, están introduciendo elementos descentralizadores y desconcentradores.

Desde el punto de vista de la eficiencia no existe una correlación establecida con ningún sistema. Desde el punto de vista de la equidad, sí parece claro que se registra una mayor disparidad o una menor homogeneidad en los resultados de los alumnos en los sistemas más descentralizados, esto es, tanto entre diferentes áreas geográficas como entre los alumnos de un mismo territorio.

Por otra parte, si existen niveles intermedios de administración territorial, caso de las Administraciones Autonómicas, parece constatado que los centros gozan de menos autonomía que en los países muy centralizados. Uno de los comentarios surgidos en las reuniones del Plan Estratégico fue que desde que se materializaron las transferencias educativas al Gobierno Vasco los centros gozan de menor poder decisorio.

En este apartado se resumen esquemáticamente los instrumentos de gestión que se proponen trasladar a los centros públicos.

Así como la delimitación clara de las funciones reguladoras, financiadoras y de producción que tiene y hace la Administración Educativa. Para ello una alternativa consistiría en separar las tres áreas de actuación en tres oficinas independientes dirigidas por el máximo representante educativo.

La *oficina reguladora*, se ocuparía esencialmente del desarrollo legislativo, de las normas, de la presupuestación consolidada del conjunto de la actuación pública educativa.

La *oficina para la financiación y la garantía educativa*, se dedicaría esencialmente a la adquisición de los servicios educativos tanto públicos como privados, subvencionaría a las familias y a los centros, y llevaría a través de un órgano de garantía la inspección y evaluación a nivel micro y macro. Establecería, así mismo, el catálogo general de servicios educativos.

El *órgano de producción educativa pública*, contaría con una personalidad jurídica flexible y una organización interna descentralizada, se encargaría de la gestión y desarrollo de los servicios educativos públicos.

La virtud de un esquema de este tipo radicaría en delimitar las principales funciones, evitar en alguna medida ser juez y parte, estimular el sistema e introducir elementos de cuasi-mercado en la red pública.

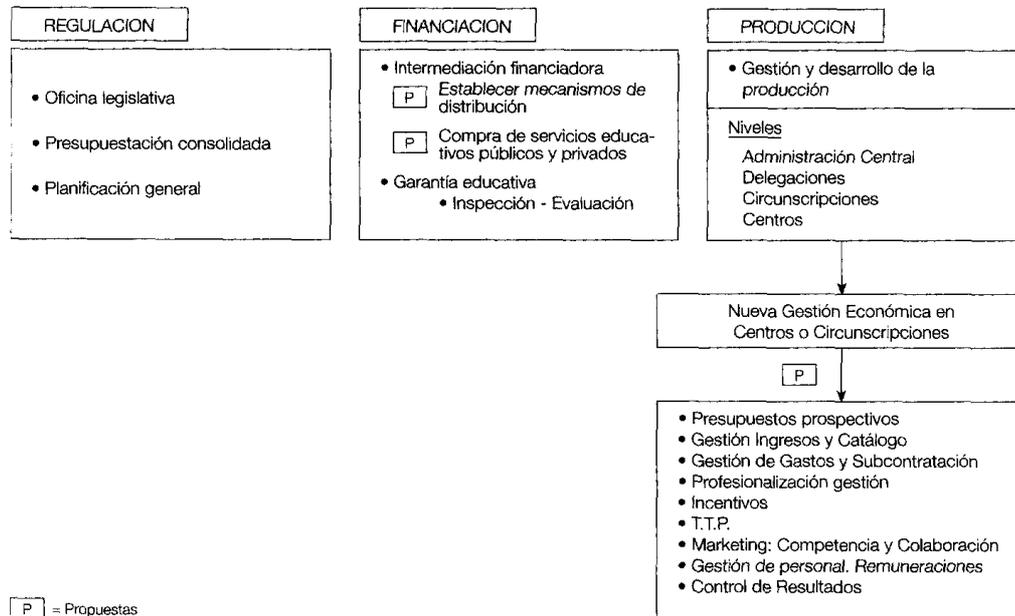
En la CAPV existe el precedente de Osakidetza para la gestión de los servicios sanitarios, pero la financiación-compra de servicios sanitarios la realiza el propio Servicio de Salud, con lo que no se evita ese doble papel de juez y parte. Aquí se plantea la separación de ambas funciones.

En el Gráfico n.º 3 se resume el nuevo esquema organizativo descrito, así como las principales propuestas que se han desarrollado a lo largo del apartado tercero.

Como última consideración señalar que la autonomía de gestión para los centros escolares se debería introducir de forma progresiva, si no se quiere provocar

un colapso en el sistema educativo dado que muchos centros se encuentran todavía lejos de poder asumir mayores cotas de autogestión.

Gráfico n.º 3. Esquema organizativo



## BIBLIOGRAFÍA

- DRUCKER P. (1991): "The new productivity challenge". *Harvard Business Review*. Nov./Dec. 1991.
- GLENNERSTER Howard (1992): *Paying for Welfare the 1.990s* Ed. Harvester Wheatsheaf.
- GOBIERNO VASCO. DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN, UNIVERSIDADES E INVESTIGACIÓN (1.994): "Hezkuntza-Hobetzen. Bases para la elaboración de un plan estratégico de la gestión educativa"
- HANSON E. Mark. (1991): *Educational Administration and Organizational Behavior*. Ed. Allyn and Bacon.
- HOENACK. S. (1989): "Incentives, outcome based instruction and school efficiency" en Monk D. y Underwood J. *Micro-level school finance-Issues and Implications for Policy*, Cambridge, Mass: Ballinger.
- IPIÑA A., NARVAIZA J.L., UGARTE J.V.(1994): "Acerca de la Producción Educativa". N.º 20 *Colección de Estudios* del Departamento de Educación, Universidades e Investigación. Gobierno Vasco.
- KNIGHT. Brian. (1993): *Financial Management for School*, Ed. Heineman. Oxford.
- OCDE. (1.992,1993): "Collection Mécanismes de Type Marché" Documents Hors Série. Gestion Publique. PUMA. Paris
- OCDE (1992): "Regards sur l' éducation". Paris. Centre pour la Recherche et l'Innovation dans l'Enseignement. Paris.

## **ANEXO ESTADÍSTICO**

*Fuentes:*

Estadística de la Enseñanza. 1976/77. Ministerio Educación y Ciencia

Estadística de la Enseñanza. 1982/83 y 1992/93. Instituto Vasco de Estadística. Eustat

Datos matrículas 1993/94. Departamento de Educación, Universidades e Investigación. Gobierno Vasco.

Encuesta Población Activa. Datos 1993-94. INE.

Cuadro n.º A 1. **Pro-memoria. CAPV**

	1975	1982	1992	2001	2011	2016
P.I.B. (España). 100 = 1972 pts. constantes	118	127	173			
P.I.B. (España). 100 = 1976 pts. constantes	100	109	155			
Población activa	777.200	787.500	869.600			
Población ocupada	749.000	640.200	697.200			
Población activa. Mujeres	211.900	247.000	322.950			
Población ocupada. Mujeres	197.900	177.700	224.900			
Población ocupada s. edu. (total)	25.366	33.575	35.331			
Población ocupada s. edu. Púb. (pre-univ.)	9.918	15.381	18.781			
% Población ocupada s. edu. (total) s/total	3	5	5			
% Población ocupada s. edu. Púb. (pre-univ.) s/total	1	2	3			
Alumnos total	509.554	541.255	432.632			
Alumnos (pre-univ.) púb.	254.813	273.702	197.768			
Tasa de escolaridad 3 años	15	44	96			
Tasa de escolaridad 16 años	53	73	86			
Tasa de escolaridad 21 años	13	24	41			
Usuarios comedor básicas	43.274	56.225	73.917			
Nacimientos	39.646	25.670	16.228	23.917	21.718	18.873

Cuadro n.º A 2. Evolución del sistema educativo. CAPV

	1976/77		1982/83		1992/93		1993/94	
	Alumnos	Profesores	Alumnos	Profesores	Alumnos	Profesores	Alumnos	Profesores
TOTAL	490.094	19.349	541.255	24.600	432.632	27.205	413.414	27.692
Preescolar	72.764	2.089	83.046	3.245	54.319	2.899	51.416	2.955
E.G.B.	328.998	11.473	313.123	13.216	205.160	13.256	191.562	13.472
B.U.P. - C.O.U.	50.681	2.704	76.651	4.449	81.129	5.615	78.239	5.742
F.P.	32.510	2.629	50.802	3.129	48.949	4.768	47.293	4.795
R.E.M.	0	0	12.007	0	30.107	0	32.202	0
E.P.A.	1.293	50	3.066	164	11.413	412	11.413	412
E.E.	3.848	350	2.560	397	1.555	255	1.289	316
PUBLICA	256.518	9.158	273.702	13.384	197.768	14.671	211.910	16.549
Preescolar	37.384	1.134	39.597	1.641	22.235	1.409	25.846	1.680
E.G.B.	175.329	5.827	155.913	7.159	81.756	6.814	90.021	8.096
B.U.P. - C.O.U.	31.644	1.308	48.914	2.826	48.591	3.485	48.075	3.597
F.P.	9.312	636	22.308	1.541	18.173	2.538	18.674	2.652
R.E.M.	0	0	4.613	56	16.668	305	19.176	305
E.P.A.	616	10	1.105	161	9.776	120	9.776	129
E.E.	2.233	189	1.252	161	569	120	342	129
PRIVADA	233.576	10.191	204.092	8.284	169.049	8.764	201.504	11.233
Preescolar	35.380	955	22.933	734	17.525	748	25.570	1.275
E.G.B.	153.669	5.646	119.106	4.327	81.774	3.957	101.541	5.376
B.U.P. - C.O.U.	19.037	1.396	24.345	1.291	25.508	1.588	30.164	2.145
F.P.	23.198	1.993	28.494	1.588	30.776	2.230	28.619	2.143
R.E.M.	0	0	6.036	108	10.850	107	13.026	107
E.P.A.	677	40	1.961	236	1.637	134	1.637	187
E.E.	1.615	161	1.217	236	979	134	947	187
IKASTOLA			63.461	2.932	65.815	3.770		
Preescolar			20.516	870	14.559	742		
E.G.B.			38.104	1.730	41.630	2.485		
B.U.P. - C.O.U.			3.392	332	7.030	542		
F.P.			0	0	0	0		
R.E.M.			1.358	0	2.589	0		
E.P.A.			0	0	0	0		
E.E.			91	0	7	1		

Cuadro n.º A 3. Evolución del sistema educativo. CAPV. Datos porcentuales

	1976/77		1982/83		1992/93		1993/94	
	Alumnos	Profesores	Alumnos	Profesores	Alumnos	Profesores	Alumnos	Profesores
	(En %)							
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100
Preescolar	100	100	100	100	100	100	100	100
E.G.B.	100	100	100	100	100	100	100	100
B.U.P. - C.O.U.	100	100	100	100	100	100	100	100
F.P.	100	100	100	100	100	100	100	100
R.E.M.	100	100	100	100	100	100	100	100
E.P.A.	100	100	100	100	100	100	100	100
E.E.	100	100	100	100	100	100	100	100
PUBLICA	52,3	47,3	50,6	54,4	45,7	53,9	51,3	59,4
Preescolar	51,4	54,3	47,7	50,6	40,9	48,6	50,3	56,9
E.G.B.	53,3	50,8	49,8	54,2	39,8	51,4	47,0	60,1
B.U.P. - C.O.U.	62,4	48,4	63,8	63,5	59,9	62,1	61,4	62,6
F.P.	28,6	24,2	43,9	49,2	37,1	53,2	39,5	55,3
R.E.M.	47,6	20,0	38,4	34,1	55,4	74,0	59,5	74,0
E.P.A.	58,0	54,0	36,0	40,6	85,7	47,1	26,5	40,8
E.E.	47,7	52,7	48,9	40,6	36,6	47,1	26,5	40,8
PRIVADA	47,7	52,7	37,7	33,7	39,1	32,2	48,7	40,6
Preescolar	48,6	45,7	27,6	22,6	32,3	25,8	49,7	43,1
E.G.B.	46,7	49,2	38,0	32,7	39,9	29,9	53,0	39,9
B.U.P. - C.O.U.	37,6	51,6	31,8	29,0	31,4	28,3	38,6	37,4
F.P.	71,4	75,8	56,1	50,8	62,9	46,8	60,5	44,7
R.E.M.	52,4	80,0	50,3	65,9	36,0	26,0	40,5	35,1
E.P.A.	42,0	46,0	64,0	59,4	14,3	52,5	16,7	35,1
E.E.	42,0	46,0	47,5	59,4	63,0	52,5	73,5	59,2
IKASTOLA			11,7	11,9	15,2	13,9		
Preescolar			24,7	26,8	26,8	25,6		
E.G.B.			12,2	13,1	20,3	18,7		
B.U.P. - C.O.U.			4,4	7,5	8,7	9,7		
F.P.			0,0	0,0	0,0	0,0		
R.E.M.			11,3	0,0	8,6	0,0		
E.P.A.			0,0	0,0	0,0	0,0		
E.E.			3,6	0,0	0,5	0,4		

Cuadro n.º A 4. Evolución del sistema educativo. CAPV. Porcentajes verticales

	1976/77		1982/83		1992/93		1993/94	
	Alumnos	Profesores	Alumnos	Profesores	Alumnos	Profesores	Alumnos	Profesores
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Preescolar	14,8	10,8	15,3	13,2	12,6	10,7	12,4	10,7
E.G.B.	67,1	59,3	57,9	53,7	47,4	48,7	46,3	48,6
B.U.P. - C.O.U.	10,3	14,0	14,2	18,1	18,8	20,6	18,9	20,7
F.R.	6,6	13,6	9,4	12,7	11,3	17,5	11,4	17,3
R.E.M.	0,0	0,0	2,2	0,0	7,0	0,0	7,8	0,0
E.P.A.	0,3	0,3	0,6	0,7	2,6	1,5	2,8	1,5
E.E.	0,8	1,8	0,5	1,6	0,4	0,9	0,3	1,1
PUBLICA	52,3	47,3	50,6	54,4	45,7	53,9	51,3	59,4
Preescolar	7,6	5,9	7,3	6,7	5,1	5,2	6,3	6,1
E.G.B.	35,8	30,1	28,8	29,1	18,9	25,0	21,8	29,2
B.U.P. - C.O.U.	6,5	6,8	9,0	11,5	11,2	12,8	11,6	13,0
F.R.	1,9	3,3	4,1	6,3	4,2	9,3	4,5	9,6
R.E.M.	0,0	0,0	0,9	0,0	3,9	0,0	4,6	0,0
E.P.A.	0,1	0,1	0,2	0,2	2,3	1,1	2,4	1,1
E.E.	0,5	1,0	0,2	0,7	0,1	0,4	0,1	0,5
PRIVADA	47,7	52,7	37,7	33,7	39,1	32,2	48,7	40,6
Preescolar	7,2	4,9	4,2	3,0	4,1	2,7	6,2	4,6
E.G.B.	31,4	29,2	22,0	17,6	18,9	14,5	24,6	19,4
B.U.P. - C.O.U.	3,9	7,2	4,5	5,2	5,9	5,8	7,3	7,7
F.R.	4,7	10,3	5,3	6,5	7,1	8,2	6,9	7,7
R.E.M.	0,0	0,0	1,1	0,0	2,5	0,0	3,2	0,0
E.P.A.	0,1	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
E.E.	0,3	0,8	0,2	1,0	0,2	0,5	0,2	0,7
IKASTOLA			11,7	11,9	15,2	13,9		
Preescolar			3,8	3,5	3,4	2,7		
E.G.B.			7,0	7,0	9,6	9,1		
B.U.P.-C.O.U.			0,6	1,3	1,6	2,0		
F.R.			0,0	0,0	0,0	0,0		
R.E.M.			0,3	0,0	0,6	0,0		
E.P.A.			0,0	0,0	0,0	0,0		
E.E.			0,0	0,0	0,0	0,0		

Cuadro n.º A 5. Evolución del sistema educativo. CAPV. (Base 100=1976)

	1982/83		1992/93		1993/94	
	Alumnos	Profesores	Alumnos	Profesores	Alumnos	Profesores
TOTAL	110,4	127,1	88,3	140,6	84,4	143,1
Preescolar	114,1	155,3	74,7	138,8	70,7	141,5
E.G.B.	95,2	115,2	62,4	115,5	58,2	117,4
B.U.P. - C.O.U.	151,2	164,5	160,1	207,7	154,4	212,4
F.R.	156,3	119,0	150,6	181,4	145,5	182,4
R.E.M.						
E.P.A.	237,1	328,0	882,7	824,0	882,7	824,0
E.E.	66,5	113,4	40,4	72,9	33,5	90,3
PUBLICA	106,7	146,1	77,1	160,2	82,6	179,7
Preescolar	105,9	144,7	59,5	124,3	69,1	148,1
E.G.B.	88,9	122,9	46,6	116,9	51,3	138,9
B.U.P. - C.O.U.	154,6	216,1	153,6	266,4	151,9	275,0
F.R.	239,6	242,3	195,2	399,1	200,5	417,0
R.E.M.						
E.P.A.	179,4	560,0	1.587,0	3.050,0	1.587,0	3.050,0
E.E.	56,1	85,2	25,5	63,5	15,3	68,3
PRIVADA	87,4	81,3	72,4	86,0	86,3	110,2
Preescolar	64,8	76,9	49,5	78,3	72,3	133,5
E.G.B.	77,5	76,6	53,2	70,1	66,1	95,2
B.U.P. - C.O.U.	127,9	92,5	134,0	113,8	158,4	153,7
F.R.	122,8	79,7	132,7	111,9	123,4	107,5
R.E.M.						
E.P.A.	289,7	270,0	241,8	267,5	241,8	267,5
E.E.	75,4	146,6	60,6	83,2	58,6	116,1
IKASTOLA						
Preescolar						
E.G.B.						
B.U.P. - C.O.U.						
F.R.						
R.E.M.						
E.P.A.						
E.E.						

Cuadro n.º A 6. Evolución del sistema educativo. CAPV

	ALUMNOS/PROFESOR					PERSONAL NO DOCENTE	1992/93		1992/93		
	1976/77		1982/83		1992/93		1992/93		1992/93		
	1976/77	1982/83	1992/93	1993/94	TOTAL		ADMÓN.	TOTAL	ADMÓN.	TOTAL	ADMÓN.
TOTAL	25,3	22,0	15,9	14,9	TOTAL	7.337	944	7.337	944	54,6	838,7
Preescolar	34,8	25,6	18,7	17,4	Preescolar	0	0	0	0	70,1	271,3
E.G.B.	28,7	23,7	15,5	14,2	E.G.B.	4.957	323	4.957	323	47,7	166,5
B.U.P. - C.O.U.	18,7	17,2	14,4	13,6	B.U.P. - C.O.U.	1.158	299	1.158	299		
FP.	12,4	16,2	10,3	9,9	FP.	1.026	294	1.026	294		
R.E.M.					R.E.M.	0	0	0	0		
E.P.A.	25,9	18,7	27,7		E.P.A.	0	0	0	0		
E.E.	11,0	6,4	6,1	4,1	E.E.	196	28	196	28		
PUBLICA	28,0	20,4	13,5	12,9	PUBLICA	3.530	479	3.530	479		
Preescolar	33,0	24,1	15,8	15,4	Preescolar	2.228	147	2.228	147	51,1	773,9
E.G.B.	30,1	21,8	12,0	11,1	E.G.B.	699	199	699	199	69,5	244,2
B.U.P. - C.O.U.	24,2	17,3	13,9	13,4	B.U.P. - C.O.U.	559	131	559	131	32,5	138,7
FP.	14,6	14,5	7,2	7,0	FP.						
R.E.M.					R.E.M.						
E.P.A.	61,6	19,7	32,1		E.P.A.	44	2	44	2		
E.E.	11,8	7,8	4,7	2,7	E.E.						
PRIVADA	22,9	24,6	19,3	17,9	PRIVADA	2.704	346	2.704	346		
Preescolar	37,0	31,2	23,4	20,1	Preescolar	1.719	79	1.719	79	58,7	1.277,7
E.G.B.	27,2	27,5	20,7	18,9	E.G.B.	370	82	370	82	68,9	311,1
B.U.P. - C.O.U.	13,6	18,9	16,1	14,1	B.U.P. - C.O.U.	467	163	467	163	65,9	188,8
FP.	11,6	17,9	13,8	13,4	FP.						
R.E.M.					R.E.M.						
E.P.A.	16,9	18,2	15,3		E.P.A.	148	22	148	22		
E.E.	10,0	5,2	7,3	5,1	E.E.						
IKASTOLA		21,6	17,5		IKASTOLA	1.103	119	1.103	119		
Preescolar		23,6	19,6		Preescolar	1.010	97	1.010	97	55,6	579,3
E.G.B.		22,0	16,8		E.G.B.	89	18	89	18	79,0	390,6
B.U.P. - C.O.U.		10,2	13,0		B.U.P. - C.O.U.						
FP.					FP.						
R.E.M.					R.E.M.						
E.P.A.					E.P.A.						
E.E.					E.E.	4	4	4	4		

Cuadro n.º A 7. **Financiación Centros Escolares (1991)**

(Miles de pts.)

	Financiación centros de enseñanza (pre-universitarios). Ingresos corrientes							
	Total	Preescolar	E.G.B.	E.E.	E.P.A.	B.U.P.-C.O.U.	F.P.	R.E.M.
<b>PUBLICOS</b>	63.342	0	38.355	0	0	14.295	10.692	0
Total Pública	62.053	0	37.336	0	0	14.212	10.505	
Dept. Educación	55.839		31.644			14.182	10.013	
Ayuntamientos	5.745		5.667			26	52	
Otros	469		25			4	440	
Total Privada	1.289	0	1.019	0	0	83	187	0
Familias	1.190		1.017			82	91	
Otros	99		2			1	96	
<b>IKASTOLAS</b>	20.441	4.429	13.187	0	0	2.095	11	719
Total Pública	17.110	3.714	11.163			1.655	8	570
Dept. Educación	16.721	3.627	10.904			1.628	7	555
Total Privada (A+B)	3.331	715	2.024	0	0	440	3	149
(A) Cuotas	2.917	641	1.770			391	1	114
Enseñanza	1.138	235	655			200	1	47
(B) Otros Ingresos	414	74	254			49	2	35
<b>PRIVADOS</b>	39.304	2.824	17.921	1.553	125	7.540	6.965	2.376
Total Pública	25.649	1.362	13.540	1.449	92	1.907	5.412	1.887
Dept. Educación	23.362	1.234	12.919	1.001	15	1.712	4.807	1.674
Total Privada (A+B)	13.655	1.462	4.381	104	33	5.633	1.553	489
(A) Cuotas	12.904	1.403	4.094	96	31	5.500	1.352	428
Enseñanza	7.192	916	1.775	11	31	2.872	1.251	336
(B) Otros Ingresos	751	59	287	8	2	133	201	61

Cuadro n.º A 8. **Financiación Centros Escolares. Datos porcentuales (1991)**

(%)

		Financiación centros de enseñanza (pre-universitarios). Ingresos corrientes							
	Total	Preescolar	E.G.B.	E.E.	E.P.A.	B.U.P.-C.O.U.	F.P.	R.E.M.	
<b>PUBLICOS</b>	100,0		100,0			100,0	100,0		
Total Pública	98,0		97,3			99,4	98,3		
Dept. Educación	88,2		82,5			99,2	93,6		
Ayuntamientos	9,1		14,8			0,2	0,5		
Otros	0,7		0,1			0,0	4,1		
Total Privada	2,0		2,7			0,6	1,7		
Familias	1,9		2,7			0,6	0,9		
Otros	0,2		0,0			0,0	0,9		
<b>IKASTOLAS</b>	100,0	100,0	100,0			100,0		100,0	
Total Pública	83,7	83,9	84,7			79,0		79,3	
Dept. Educación	81,8	81,9	82,7			77,7		77,2	
Total Privada (A+B)	16,3	16,1	15,3			21,0		20,7	
(A) Cuotas	14,3	14,5	13,4			18,7		15,9	
Enseñanza	5,6	5,3	5,0			9,5		6,5	
(B) Otros Ingresos	2,0	1,7	1,9			2,3		4,9	
<b>PRIVADOS</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Total Pública	65,3	48,2	75,6	93,3	73,6	25,3	77,7	79,4	
Dept. Educación	59,4	43,7	72,1	64,5	12,0	22,7	69,0	70,5	
Total Privada (A+B)	34,7	51,8	24,4	6,7	26,4	74,7	22,3	20,6	
(A) Cuotas	32,8	49,7	22,8	6,2	24,8	72,9	19,4	18,0	
Enseñanza	18,3	32,4	9,9	0,7	24,8	38,1	18,0	14,1	
(B) Otros Ingresos	1,9	2,1	1,6	0,5	1,6	1,8	2,9	2,6	

