

LOS GASTOS EN EDUCACION Y EN ADMINISTRACION EDUCATIVA

Luis GARCÍA DE DIEGO *

I. INTRODUCCION

1. El problema de la financiación de la educación adquiere cada vez mayor importancia. La extensión de la educación a capas cada vez más amplias de la sociedad lleva aparejado un aumento continuo de los gastos públicos. En las últimas décadas ha crecido continuamente en todos los países el porcentaje de la renta nacional dedicado a educación, y en muchos este sector ocupa el primer puesto en el presupuesto del Estado. Ello se debe a que cada vez se reconoce de forma más clara la importancia de la formación humana como instrumento de desarrollo económico y de progreso en todos los órdenes. Los individuos y los Estados son cada vez más conscientes de esta importancia, lo que aumenta la demanda de educación por parte de las familias y la preocupación por la educación, es decir, por atender esta demanda, por parte de los Estados.

Pero este crecimiento relativo de los gastos en educación no puede continuar indefinidamente, pues el Estado tiene que atender otras muchas necesidades básicas y ya en muchos países avanzados empieza a disminuir ese ritmo de aumento, observándose ya en algunos cierto estancamiento. Las razones de este hecho son obvias. Una vez alcanzado el objetivo prioritario de la escolarización en el nivel primario, el aumento de la escolarización en los niveles superiores es ya tema más debatible y más difícil de alcanzar, puesto que las necesidades básicas de un país se extienden a otros campos, como la sanidad, la Seguridad Social, la vivienda, etc., en los que el Estado va aumentando progresivamente su intervención y sus atenciones financieras.

Por otro lado, se va extendiendo, felizmente, la idea de que no es política sensata destinar cada vez más fondos a un sector, por prioritario que sea, sin analizar previamente la organización y el funcionamiento de ese sector. Hay que utilizar los recursos disponibles con la máxima eficacia y productividad, sin que sean permisibles en el futuro los alegres despilfarros y funcionamientos ineficaces del pasado. Quizá la crisis económica por la que atraviesa el mundo, y concretamente nuestro país, donde alcanza caracteres peculiarmente graves, sea una llamada saludable que obligue a políticas más austeras y serias y a dedicar una atención mayor al tema de la financiación de la Administración.

Aún hay otras varias razones que elevan a un primer plano la importancia de este tema. Una de ellas es la creciente complejidad de la organización de la empresa educativa. La amplitud y diversificación de la ciencia, la mayor dimensión de los centros docentes, la mejora de las técnicas pedagógicas, hacen cada vez más compleja y difícil la empresa educativa y con ello la administración educativa, lo que obliga a un refinamiento de las técnicas presupuestarias y contables, lo que, a su vez, permite el llevar administracio-

* Economista. Asesor económico del M.E.C.

nes cada vez más complejas, de forma que estos perfeccionamientos contables son, simultáneamente, causa y efectos de la complejidad de la administración educativa. La financiación adquiere así un mayor rigor con los presupuestos de programas, el análisis coste-beneficio y coste-eficacia, el análisis de sistemas y otras técnicas que dan un carácter más científico al problema y exigen a la vez un estudio más cuidadoso de los aspectos financieros.

2. Pero a medida que el problema de la financiación de la educación adquiere cada vez más importancia, va haciéndose también más difícil. Entre las dificultades principales destacan las siguientes:

a) La dificultad de delimitar el campo de la educación, ligado estrechamente a los campos vecinos de la investigación, la cultura, la formación física, la información, etc.

En casi todos los países hay diversos Ministerios ocupados de las tareas de la educación en sentido amplio. Así, hay países donde, junto al Ministerio de Educación, hay otro Ministerio de Ciencia (Austria, Bélgica...), u otro de Cultura (Dinamarca, Grecia, España...), u otro de Deportes (Inglaterra), o de Información (España anteriormente), o de Investigación (Alemania), o de Recreo (Austria, Nueva Zelanda...); otros donde existen los tres ministerios de Educación, de Ciencia y de Cultura (Bélgica, Irán, Holanda...); otros donde existen los tres de Educación, de Cultura y de Información (Francia), etc.

b) El servicio de la educación puede o no ir unido a otros servicios complementarios, tales como la residencia, el transporte, los comedores escolares, la asistencia sanitaria...

c) La educación (en sentido estricto) no está a cargo solamente del Ministerio de Educación y Ciencia, sino también de otros varios Ministerios (en España los de Agricultura, Industria, Trabajo, Comercio, Defensa Nacional, etc.), de las Corporaciones Locales, de las empresas y de las familias.

d) La educación es una actividad en parte en manos del Estado y en parte en manos del sector privado, y mientras es fácil conocer los gastos públicos, es muy difícil conocer, con exactitud, los gastos privados.

e) El concepto de educación se va ampliando, aspirándose hoy a la llamada educación permanente e integral. La educación debe extenderse a toda la vida del individuo, tanto a la académica como a la profesional y la familiar, y debe abarcar no sólo el campo profesional, sino también el campo cultural en general.

f) En el campo de la educación no puede hablarse en sentido estricto de costes, sino sólo de gastos. Su financiación depende de la cifra que se le asigne. El término coste carece de sentido, además ya que la empresa educativa fabrica un producto heterogéneo de calidad muy diversa y no medible. Por otro lado, existe la grave dificultad derivada de los llamados costes de oportunidad, es decir, el sacrificio o renuncia que representa utilizar un recurso dado en una finalidad específica, ya que dicho recurso podría utilizarse en otras finalidades alternativas. El estudiante está renunciando a los ingresos de un potencial trabajo y el profesorado y los centros docentes podrían destinarse a otras actividades.

3. En un breve artículo no podemos tratar con profundidad el tema de la financiación de la educación, por lo que nos limitamos a hacer algunas

consideraciones muy generales sobre los aspectos más importantes del tema: el volumen de los gastos en educación, aspecto central del tema de la financiación; las fuentes de financiación, como segundo problema típico del tema, y que, en sentido estricto, constituye el objetivo básico de la financiación, y, por último, la eficacia de la Administración de la educación, aspecto quizá el más importante, ya que de poco sirve tratar de los gastos si no sabemos si la máquina administrativa funciona adecuadamente.

II. LOS GASTOS EN EDUCACION

1. Volumen de estos gastos

Dentro del tema de la financiación, el primer problema que debe considerarse es el del volumen de gastos en educación, ya que de él dependen los demás aspectos de este tema. Así, la búsqueda de nuevas fuentes y formas de financiación viene impuesta por el crecimiento de aquel volumen de gastos; cuanto mayor sea este volumen, más acuciante se hace el problema de las fuentes de financiación.

La cifra de gastos en la educación presenta una evolución creciente en todos los países. En el cuadro 1 se observa cómo de 1960 a 1973 el porcentaje que representan los gastos públicos en educación respecto al producto nacional bruto crece notablemente en casi todos los países, llegando este aumento en algunos de ellos a pasar del 100 por 100, como en Dinamarca y Francia, y del 50 por 100 en otros, como Austria, España, Holanda, Noruega, Portugal, Suiza, Canadá y Estados Unidos. En otros países, como en Bélgica, Grecia y Japón, el crecimiento parece mucho más pequeño.

Sin embargo, no basta con considerar los crecimientos relativos, sino que hay que relacionar éstos con los niveles absolutos. En algunos de estos países el crecimiento en la década anterior, de 1950 a 1960, había sido muy importante, observándose en la década de los años 60 y principios de los 70 una atenuación en el ritmo de crecimiento. Hay países cuyos gastos han crecido mucho en los últimos años, pero que partían de niveles bajos, como es el caso de Francia, que en 1960 tenía un porcentaje de sólo el 2,4, superado por casi todos los países del cuadro, y en 1973 pasa al 5,3, porcentaje alto que la sitúa en medio del cuadro.

El profesor alemán Edding señala que a partir de la depresión de los años treinta tiende a bajar el ritmo de crecimiento de los gastos en educación en muchos países avanzados, siendo mucho menor ese ritmo de 1930 a 1955 que de 1913 a 1930 (1). A partir de 1950 vuelve a intensificarse algo el ritmo de crecimiento. En la década 50-60 el porcentaje de gastos respecto al P.N.B. crece alrededor del 50 por 100 en diversos países avanzados, como Estados Unidos, Inglaterra y Holanda y sólo un 30 por 100 en otros países como Alemania (2). Como hemos visto, a partir de 1960 los crecimientos vuelven a ser muy importantes en la mayoría de los países europeos.

(1) F. EDDING: «International Tendenzen in der Entwicklung der Ausgaben für Schulen und Hochschulen, 1958».

(2) SEYMOUR HARRIS. Public Expenditures on Education, «Financing of Education for Economic Growth». O.C.D.E. París, 1968.

CUADRO 1

GASTOS EN EDUCACION EN LOS PRINCIPALES PAISES

(Como % del P.N.B.)

P A I S	1960	1965	1970	1973
Canadá	4,6 (4)	6,0	8,5	8,0
Holanda	5,1 (4)	6,3	7,8	7,8 (3)
Suecia	5,1	6,2	7,7	7,7
Dinamarca	3,1	5,7	7,0	7,5
U.R.S.S.	5,9	7,3	6,8	7,5
Noruega	4,2	5,3	5,9	7,3
Estados Unidos	4,0	5,3	6,5	6,7
Finlandia	4,8	6,0	6,3	6,3
Inglaterra	4,3 (4)	5,1	5,9	6,3
Yugoslavia (1)	—	4,7	6,1	5,8
Alemania (R. D.) (1)	5,1	5,2	5,3	5,7
Italia	3,6	5,2	4,3	5,4
Francia	2,4	4,0	4,7	5,3 (2)
Bulgaria (1)	3,6	4,5	4,9	5,3
Austria	2,9	3,7	4,7	5,1
Bélgica	4,6	4,2	—	5,1
Suiza	3,1	4,2	4,2	4,7
Checoslovaquia (1)	3,7	5,3	4,4	4,7
Hungría	4,4	5,3	4,5	4,3
Japón	4,1	4,4	4,1	4,3 (3)
Alemania (R.F.)	2,9	3,4	4,0	4,1
Polonia (1)	—	5,1	4,9	3,8
ESPAÑA	1,3	1,6	2,4	2,1
Portugal	1,8	1,4	1,6	2,1
Grecia	1,5	2,3	2,1	1,6

FUENTE: UNESCO, «Statistical Yearbook, 1974 y 1975».

- (1) En porcentaje del producto material neto.
 (2) Incluyendo departamentos de ultramar.
 (3) 1972.
 (4) 1961.

Es también interesante conocer los gastos públicos en la educación por grandes áreas regionales, ya que las medias regionales nos dan una idea general del problema (cuadro 2). Puede observarse, en primer lugar, que en todas las grandes áreas los gastos públicos, como porcentaje del producto nacional bruto, crecen en el período considerado, destacando los crecimientos de Oceanía y de América, tanto del Norte como del Sur. En general, el aumento relativo es algo mayor en los países en desarrollo que en los países desarrollados, lo cual parece lógico al partir los primeros de bases más pequeñas. En 1973, el abanico de porcentajes oscila entre 3,8 por 100 para América Latina y 7,5 por 100 en la U.R.S.S. Este abanico se ha ido ampliando con el desarrollo económico, ya que a principios de siglo ningún país llegaba al 2 por 100.

CUADRO 2

**GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DEL P.N.B.
POR GRANDES ÁREAS REGIONALES**

Z O N A	Gasto público en educación como % del P.N.B.			Gasto público educación por habitante (Dl.)			Crecimiento anual medio 1965-73	
	1965	1970	1973	1965	1970	1973	Gasto educación	P.N.B.
Africa	3,5	4,2	4,2	5,5	8,7	12,6	13,7	10,9
América	5,0	6,3	6,4	93,6	151,1	193,3	11,8	8,6
Asia	3,7	3,6	4,0	6,8	10,1	19,0	16,7	15,7
Europa.....	4,5	4,8	5,1	75,4	116,1	203,3	13,7	12,0
Oceanía	3,6	4,5	5,2	60,5	102,7	215,5	19,6	14,4
U.R.S.S.	7,2	6,8	7,5	67,4	90,6	136,1	10,3	9,7
Países desarrollados.....	5,1	5,7	5,8	92,8	146,7	225,3	12,8	11,0
Países en desarrollo.....	3,2	3,5	3,8	5,3	7,2	11,1	12,7	10,4
América del Norte	5,3	6,7	6,8	185,4	314,3	413,5	11,7	8,3
América Latina	3,9	3,6	3,8	13,5	26,1	29,3	13,5	10,4
Conjunto mundo	4,9	5,4	5,6	4,3	60,1	89,6	12,8	10,9

FUENTE: UNESCO, «Statistical Yearbook, 1975», París, 1976.

En todas las regiones elegidas y en el período considerado, los gastos públicos en educación han crecido más de prisa que el producto nacional bruto, siendo especialmente notable la diferencia entre ambos crecimientos en África, América y Oceanía, y siendo algo más importante en los países en desarrollo que en los países desarrollados, lo cual parece lógico al alcanzarse en los segundos niveles mayores de gastos, tenerse cubiertos más los objetivos básicos y ser mayores sus tasas de desarrollo económico.

En España, de acuerdo con algunos estudios realizados, puede estimarse que durante los últimos tiempos los gastos privados han representado aproximadamente el 50 por 100 de los gastos públicos en la educación. El aumento de las subvenciones estatales a la enseñanza privada ha podido hacer disminuir este porcentaje, pero, por otro lado, el aumento relativo del alumnado en centros privados ha podido, por el contrario, incrementarlo algo. Suponiendo que se mantenga ese porcentaje, que los gastos del Ministerio de Educación y Ciencia representen aproximadamente el 90 por 100 de los gastos en la educación de toda la Administración central (3) y suponiendo, de acuerdo con diversas estimaciones del Instituto Nacional de Estadística (4), que los gastos en educación de las Corporaciones Locales representen,

(3) Véase Ministerio de Educación y Ciencia: «Datos y cifras de la enseñanza en España en 1976». Madrid, 1977, pág. 203.

(4) I.N.E.: «Los gastos de la Administración Pública Local en enseñanza y actividades culturales en España durante el año 1959». Madrid, 1961.

I.N.E.: «Estadística de gastos e inversiones de las corporaciones locales en educación, cultura e investigación para 1963». Madrid, 1966.

I.N.E.: «Id. para 1964 y 1965». Madrid, 1969.

en cifras redondas, el 5 por 100 del presupuesto del Ministerio de Educación y Ciencia, llegaríamos a la conclusión de que los gastos en educación en nuestro país representarían aproximadamente una cifra del orden del 3,5 por 100 de la renta nacional (5).

Esta cifra es, desde luego, inferior a la de la mayoría de los países europeos, ya que en 1973 todos ellos, salvo Grecia y Portugal, habían superado ese porcentaje. Sin embargo, esta comparación debe hacerse con sumo cuidado, pues está sujeta a graves limitaciones, que analizamos a continuación, y que hacen que los datos no sean homogéneos. Pero habría que tener también en cuenta otro hecho importante para la validez de estas comparaciones y es que estos porcentajes de gastos en la educación respecto a la renta nacional aumentan con el tiempo, por lo que no tiene pleno sentido el hacer comparaciones en un año determinado. Si comparamos nuestros gastos en educación con lo que gastaban otros países cuando tenían la misma renta nacional que la que hoy tenemos nosotros, resulta que nuestra cifra de gastos no es menor que la suya. Así, nuestra cifra para 1973 (cuando nuestra renta nacional era de unos 1.500 dólares por habitante), es sólo ligeramente inferior a la de Francia y similar a la de Alemania y Austria en 1965 y es superior a la de Suiza en 1960, cuando la renta de estos países era similar a la nuestra de 1973.

2. Limitaciones de este indicador

Hay que señalar, sin embargo, que estas cifras de gastos en educación en relación con el producto nacional bruto o con la renta nacional están sujetas a varias e importantes limitaciones, entre ellas las siguientes:

a) Las cifras de renta nacional de los diversos países no son comparables por seguirse métodos diferentes de cálculo. Así, en los países comunistas dicha cifra incluye sólo el producto material físico, por lo que los porcentajes destinados a educación parecen mayores en estos países de lo que son en realidad en comparación con los países occidentales. Por otro lado, las variaciones extrañas que presentan las cifras de los países comunistas hacen dudar de su fiabilidad.

b) Unas veces las cifras de gastos en educación se comparan con el producto nacional bruto, otras con la renta nacional, lo que introduce importantes diferencias, a veces superior a un 20 por 100 en los cálculos, apareciendo mayor el porcentaje de gastos al compararlo con el denominador menor, es decir, con el P.N.B.

c) El término «educación» no es el mismo en todos los países, incluyéndose en unos partidas que no se incluyen en otros países. Las diferencias, a este respecto, pueden ser muy importantes, como se dice en otro lugar de este artículo.

d) Las cifras de gastos en educación suelen referirse sólo a los gastos públicos, excluyendo los gastos privados. Esta omisión no tiene importancia

(5) Unos 216.000 millones de pesetas en educación frente a 6.098.400 millones de pesetas de renta nacional (renta nacional neta al coste de los factores, según la «Contabilidad Nacional de España, base 1970», del Instituto Nacional de Estadística. Madrid, 1977).

al referirnos a la mayoría de los países europeos, en los que la mayor parte de la educación está en manos del Estado y, en consecuencia, la financiación es fundamentalmente pública, pero sí la tiene en el caso de España, en donde, junto a Bélgica y Holanda, la enseñanza privada es muy importante y con ella los gastos en este tipo de enseñanza. Una vez más aparece la excepcionalidad del caso español en el campo de la educación.

e) Al publicarse nuevas ediciones de los anuarios estadísticos, se corrigen a veces las cifras de años anteriores, por lo que las series históricas dejan de ser homogéneas. Así, en el cuadro que hemos dado, las cifras relativas a 1960 no son siempre comparables con la de los tres años siguientes.

Todas estas limitaciones restringen la utilidad de este indicador y hacen posibles resultados aparentemente extraños, como el de Japón, Alemania..., con una cifra de gastos extrañamente baja.

Sin embargo, es importante señalar que, a pesar de estas limitaciones, este porcentaje de los gastos en la educación respecto a la renta nacional es el único indicador adecuado para las comparaciones internacionales. Se utiliza con mucha frecuencia como indicador la cifra del presupuesto del Estado destinado a educación comparada con el presupuesto total del Estado, pero tal indicador carece de significado. Primero, porque los límites del presupuesto varían de un país a otro y así resulta que los países socialistas parecen dedicar a la educación cifras relativas muy pequeñas, al incluir en el presupuesto un abanico de sectores mucho más amplio que los otros países. En los países socialistas el presupuesto del Estado representa una parte muy alta de la actividad económica total del país, mientras que en otros países representa una parte pequeña. Así, en Francia, por ejemplo, los gastos públicos en educación representaban en 1973 más del 27 por 100 del presupuesto nacional, pero sólo el 5 por 100 de la renta nacional, mientras que en la U.R.S.S. estos porcentajes son del 13,8 y del 7,5 y en la Alemania Oriental del 7,8 y del 5,7.

En segundo lugar, porque la estructura administrativa varía de unos países a otros y al encontrarse la educación a cargo de organismos muy distintos las cifras dadas no son homogéneas y comparables. Además, también el sistema presupuestario y las técnicas contables varían de un país a otro, siendo raro el caso en que todos los ingresos y gastos públicos aparecen en un solo presupuesto.

Por otro lado, con el desarrollo económico va creciendo el campo de actuación del Estado y con ello los presupuestos públicos respecto a la actividad económica total del país, por lo que, en relación con otros sectores, los presupuestos de educación suelen ser tan grandes en los países subdesarrollados como en los países más avanzados, e incluso mayores, sin que ello dé una idea significativa del esfuerzo relativo dedicado a la enseñanza. Así, por ejemplo, un trabajo de la UNESCO presentado en la Conferencia Internacional sobre Planeamiento de la Educación, celebrado en París en agosto de 1968, al comparar el volumen de los gastos públicos en educación con el presupuesto total, dice: «La comparación revela, sorprendentemente, que los países desarrollados no dedican en promedio a la educación un porcentaje de su presupuesto superior al de los países en vías de desarrollo» (6). Lo que

(6) Ministerio de Educación y Ciencia: «El planeamiento de la educación». Madrid, 1968, pág. 79.

parece «sorprendente» es la sorpresa del autor de esas palabras. Basta una simple ojeada a esos porcentajes para comprender que no son representativos de nada, sino sólo de la distribución relativa de esfuerzos dentro de cada país (cuadro 3). Llama la atención lo «mucho» que dedican a educación países muy atrasados y lo «poco» que gastan países muy avanzados, lo que indica que estos porcentajes son sospechosos.

CUADRO 3

GASTOS PUBLICOS EN EDUCACION COMO PORCENTAJE DE LOS GASTOS PUBLICOS TOTALES (1973)

EUROPA	%	OTROS PAISES	%
Francia	27,4	Costa Rica (1)	31,3
Holanda (1)	26,5	El Salvador (2)	27,6
Suiza	19,2	Mali (2)	27,0
Bélgica	18,7	Islas Fiji	25,1
Finlandia	18,0	Togo	24,6
Dinamarca	17,5	Venezuela	24,4
Noruega	15,5	Perú	22,6
Suecia	14,1	Panamá	22,5
Alemania (R. F.)	14,0	India	23,3
U.R.S.S.	13,8	Canadá	21,2
Italia	13,4	Turquía (1)	20,6
Portugal	12,5	Papua (2)	20,4
Polonia	10,7	Túnez	20,3
ESPAÑA	10,7	Marruecos	20,1
Austria	8,5	Nigeria	20,3
Alemania (R. D.)	7,8	Argelia	19,7
Rumania	7,6	Corea	19,7
Grecia	7,4	Japón	19,5
Checoslovaquia	7,4	Líbano	18,6
Hungría	6,7	Estados Unidos	17,9
		Madagascar	17,8
		Egipto	17,6
		Angola (1)	11,9
		Israel	7,4

FUENTE: UNESCO, «Statistical Yearbook 1975». París, 1976.

(1) 1972.

(2) 1971.

Pero hay más razones en contra de este indicador, y una es su gran variabilidad. Los presupuestos departamentales varían grandemente al estar sujetos a las decisiones políticas del momento. Basta aumentar mucho el presupuesto de un Ministerio para que bajen proporcionalmente los demás.

Por todo ello, es mucho más lógico utilizar el porcentaje de gastos en educación respecto a la renta nacional, a pesar de las limitaciones de este otro indicador.

3. Gastos de administración

De los gastos totales en educación es importante desglosar los gastos generales o administrativos y los gastos destinados directamente a la enseñanza, es decir, los gastos relativos a la actividad estricta de los centros docentes, por un lado, y los derivados de la gerencia o de administración, por otro.

Dada la heterogeneidad de las estructuras administrativas de los diversos países y la diferente amplitud del término educación, las comparaciones internacionales están sujetas a graves limitaciones, como todos los otros datos estadísticos relativos a este campo de la educación. El cuadro 4 indica que, en principio, los gastos puramente administrativos son más elevados en España que en los restantes países europeos, salvo el caso excepcional de Portugal, con el altísimo porcentaje de un 20,2 por 100, y el de Suiza, que supera ligeramente al nuestro. Estas diferencias, junto con las que presentan los gastos relativos del profesorado, indican que estos porcentajes son muy difíciles de manejar. Aprovechamos esta ocasión para insistir en la necesidad de plantear en las conferencias internacionales de la educación este tema de la homogeneización de las estadísticas económicas de la educación y, en general, de todas las estadísticas de este campo, pues en la mayoría de los casos los datos facilitados apenas sirven para algo más que para burdas comparaciones de poco interés.

CUADRO 4

GASTOS DE ADMINISTRACION Y DE PROFESORADO
(Porcentaje de los gastos públicos ordinarios) (1973)

PAIS	Administración	Profesorado	% de los gastos ordinarios respecto a los G. P. totales
Austria	(+)	86,0	78,1
Bélgica... ..	1,7	69,9	99,1
Checoslovaquia	0,2	53,1	89,3
Finlandia	2,2	63,7	88,3
Francia	2,6	70,1	90,3
Alemania (R. F.)	1,4	70,4	74,8
Grecia	1,8	79,9	87,1
Hungría	0,4	45,5	88,2
Holanda (1)	1,4	79,9	81,3
Noruega... ..	1,7	69,0	81,2
Portugal... ..	20,2	61,6	87,1
ESPAÑA	5,0	74,7	84,4
Suecia	3,6	43,2	88,1
Suiza	5,7	51,3	78,3
Inglaterra (2)	4,6	49,9	84,2
Canadá	6,7	56,5	89,9

FUENTE: UNESCO, «Statistical Yearbook 1975». París, 1978.

(+) Incluido en profesorado.

(1) 1972.

(2) 1971.

(3) Sólo Ministerio de Educación.

Pero aun cuando las cifras relativas a gastos de administración fueran homogéneas, su comparación no tiene gran interés. Sólo serviría como llamada de atención en el caso de que presentara diferencias muy grandes e indicara la existencia de posibles anomalías. La economía no es una mera técnica contable, sino una ciencia compleja, en la que las cifras aisladas carecen de valor mientras no se conozca la totalidad del problema. Para poder estudiar los gastos de la Administración de la educación, tendríamos que conocer numerosos factores, tales como el número de funcionarios, la división o estructura administrativa, el grado de dedicación de los funcionarios, el absentismo administrativo, la retribución de los funcionarios y tantos otros factores de difícil cuantificación.

El tema de la financiación de la Administración de la educación no puede abordarse sin conocer antes la organización y funcionamiento de esa Administración, por lo que después nos referiremos a este tema.

III. FUENTES DE FINANCIACION

1. El crecimiento de los gastos en educación hace cada vez más importante el tema de las fuentes de financiación. ¿De dónde va a salir esa corriente creciente de dinero destinado a la educación? La educación es un bien que todos quieren recibir. Al enviar a sus hijos a la escuela, los padres creen que la educación va a cambiar el destino de sus hijos, abriéndoles la oportunidad de alcanzar cotas más altas de bienestar. Nadie quiere renunciar a este derecho. Por su parte, los gobiernos saben que la educación es la inversión más rentable para el país y quieren conceder a este campo el puesto que se merece.

En 1940 el Estado español dedicaba a la enseñanza el 5,5 por 100 del presupuesto total; para 1977 este porcentaje es del 18,6. El Ministerio de Educación y Ciencia ocupa hoy el primer lugar entre todos los Ministerios por la cifra de gastos, mientras que en 1950 ocupaba el quinto lugar.

2. Fundamentalmente, hay dos fuentes de financiación de la educación: la privada y la estatal, aunque, como es obvio, en última instancia es la familia, el ente privado, quien paga todos los gastos. En los países de Europa la financiación de la educación está fundamentalmente a cargo del Estado, el cual financia alrededor del 90 por 100 de los gastos en educación en la mayoría de esos países.

Respecto a la forma de financiación de la educación, pueden distinguirse en Europa tres tipos de países:

a) Aquellos en los que la enseñanza es totalmente estatal y, por tanto, también las fuentes de financiación son exclusivamente públicas. Es el caso de los países socialistas.

b) Países en los que predomina la enseñanza estatal y la financiación es también fundamentalmente pública. Comprende a todos los países de Europa ajenos al bloque socialista, con la excepción de los tres países del grupo siguiente.

c) Países en los que la enseñanza privada es muy importante, mayor

en algunos casos que la enseñanza estatal, y en los que, en consecuencia, o bien el sector privado es fuente de financiación importante o bien parte importante de la financiación pública va destinada al sector privado. En este grupo sólo hay tres países: Bélgica, Holanda y España.

En los países en los que existe enseñanza privada, el Estado puede subvencionar esta enseñanza, exigiendo, en contrapartida, al centro privado determinados controles y condiciones, sin que en ningún país de Europa esta subvención se extienda a todos los gastos del centro y a todos los centros. En ningún país de Europa está subvencionada toda la enseñanza privada.

3. Dentro de la financiación estatal puede existir una financiación a cargo de la Administración Central y a cargo de las Corporaciones Locales. Junto a países de administración centralista, como Francia o Italia, en que más del 80 por 100 de la financiación está a cargo del Estado, en otros países de tipo federal es más importante la financiación de las provincias, como es el caso de la República Federal Alemana, en la que más del 90 por 100 de la financiación sale de la Administración Local (cuadro 4). Un ejemplo de organización descentralizada es Gran Bretaña, donde las autoridades locales tienen a su cargo casi la totalidad de la educación primaria y secundaria. El otro extremo podría ser Francia, ejemplo de sistema altamente centralizado. Hay que tener en cuenta que el grado de centralismo en la organización educativa no va siempre paralelo con el mismo grado de centralización en la financiación.

CUADRO 5

FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LOS GASTOS PUBLICOS EN EDUCACION (1965, en porcentajes)

PAIS	Administración Central	Admón. provincial y local	Sector privado
Rep. Federal Alemana ...	2,71	94,89	2,40
Austria	58,95	34,00	7,05
Bulgaria	30,31	66,82	2,87
Dinamarca	66,29	33,71	—
ESPAÑA	63,37	3,33	33,30
Checoslovaquia	16,03	83,97	—
Finlandia	66,63	28,01	5,36
Francia	83,31	15,04	1,65
Holanda	81,25	17,95	0,80
Hungría	55,85	36,63	7,52
Irlanda	90,52	3,15	6,33
Inglaterra	14,68	84,49	0,83
Italia	80,95	19,05	—
Irlanda del Norte	24,10	75,90	—
Escocia	22,57	71,94	5,49
Noruega	50,00	47,84	2,16
Suecia	67,33	30,74	1,93
Yugoslavia	—	—	5,36

FUENTE: UNESCO, «L'éducation dans le monde», V. París, 1972.

Ambos sistemas tienen ventajas e inconvenientes. La financiación centralizada iguala el desarrollo de las diversas provincias y desde este punto de vista de la equidad parece más justo que un sistema descentralizado. Por el contrario, este último sistema tiene la ventaja de aprovechar más la riqueza de las provincias y estimular más el interés por los problemas de la educación, aparte de que una educación local se adapta mejor a las peculiaridades regionales y está más cerca de los problemas de su región que la Administración Central. Un sistema compuesto de aportaciones locales proporcionales a la riqueza de la provincia y de aportaciones complementarias del Estado inversamente proporcionales al desarrollo provincial, podría aprovechar las ventajas de ambos criterios, complementando uno con otro. En general, parece predominar en todo el mundo la tendencia al crecimiento de la financiación pública y, dentro de ésta, de la central.

IV. LA EFICACIA DE LA MAQUINA ADMINISTRATIVA

1. Necesidad de una Administración eficiente

El tema de la financiación de la educación no puede estudiarse con independencia del tema de la eficacia de la Administración educativa y, en general, de la Administración. Resulta absurdo tratar de aumentar los gastos en educación sin saber antes cómo se emplean los gastos actuales y cuál es su productividad.

Cada vez se hace más acuciante la necesidad de disponer de una Administración eficiente, por muchas y poderosas razones. En primer lugar, por el simple principio de racionalidad, que debe presidir la vida de todo órgano social y que exige aprovechar al máximo los recursos disponibles, con un funcionamiento óptimo del órgano, de forma que se alcance la máxima ventaja social.

Es cierto que si la medición de la rentabilidad de una inversión es siempre difícil en el ámbito colectivo, mucho más lo es en el campo de la educación. Por ello, no se trata tanto de aplicar complejos métodos de análisis de costes-beneficios o costes-eficacia y otros similares, sino de controlar claramente los gastos públicos y la organización de la Administración. El Estado no puede moverse por consideraciones de pura rentabilidad económica, como diría Myrdal. El Estado tiene que realizar precisamente las funciones básicas que no son rentables para las empresas privadas.

En segundo lugar, por el aumento del intervencionismo estatal. El principio liberal de la neutralidad de la Hacienda Pública está hoy abandonado, imperando el principio de la mayor intervención del Estado en la cosa pública, con independencia del régimen político imperante. Cuando Wagner anunciaba su famosa ley de crecimiento continuo de los gastos públicos constataba una realidad clara, pero enunciaba, a la vez, un principio que iba a dominar las finanzas modernas: el mayor intervencionismo del Estado. Hoy no encontraría defensores serios la tesis de J. B. Say de que el mejor impuesto es el más reducido. Por muy liberal que se sea, hoy es difícil negar la necesidad de aumentar los gastos estatales.

El aumento del intervencionismo estatal es especialmente patente en el caso de la educación. Hemos visto cómo en todos los países de Europa, salvo las tres extrañas excepciones de España, Bélgica y Holanda, la inmensa mayoría del alumnado está en manos del sector público, del Estado. Y lo más importante es que este hecho es consecuencia de una tendencia histórica universal hacia la estatificación de la educación.

La máquina administrativa crece ininterrumpidamente. Este crecimiento es evidente. Bastaría ver, para comprobarlo, la evolución del número de funcionarios. Esto hace cada vez más complejo y difícil el manejo de esa máquina y exige una mayor planificación y racionalización. Mientras es fácil manejar una pequeña empresa, es tarea gigantesca la de administrar la actual máquina administrativa, con cuantiosas cantidades destinadas a este campo y los miles de funcionarios que en él ejercen su función.

Este crecimiento es también especialmente patente en el sector de la educación. El sistema educativo español tenía unos dos millones y medio de alumnos en 1940, más de tres en 1950 y hoy supera los ocho millones de alumnos.

Esta extensión del campo de la educación, junto con el aumento de su importancia cualitativa, lleva, como hemos dicho al principio, a una cifra de gastos cada vez mayor. Y esto, a su vez, y como hemos también señalado, obliga a un control riguroso de los gastos y a un aprovechamiento óptimo de los medios disponibles y, en conjunto, a una mejor organización y funcionamiento de la Administración educativa.

2. La planificación de la Administración

Parece, pues, evidente la necesidad de organizar y planificar racionalmente la Administración. La planificación no es sino la aplicación lógica del principio de racionalidad. Planificar es conjugar los fines, los medios y las medidas. Establecidos unos fines, hay que estudiar cuáles son las medidas más eficaces para alcanzar esos fines con los medios disponibles.

En primer lugar, deberá replantearse el eterno tema de los fines de la educación. ¿Se quiere producir buenos profesionales, buenos ciudadanos, hombres cultos, científicos...? ¿En qué medida o dosis debe aspirarse a estos diversos aspectos de la formación integral? La industria educativa es una extraña industria que no sabe exactamente lo que quiere producir, ni cuánto quiere producir, ni qué calidad tiene el producto obtenido, ni cuánto cuesta la unidad producida...

En segundo lugar, deberá analizarse y utilizarse adecuadamente los medios disponibles. La Administración es un conjunto de medios humanos y materiales, relacionados por unas normas de actuación. Para que la Administración funcione adecuadamente habrá que revisar su anatomía y su fisiología, es decir, su estructura y composición, las relaciones entre sus diversos órganos y su funcionamiento.

Deberá elaborarse primero la estructura de la Administración educativa, es decir, ese famoso organigrama administrativo que tantas tentaciones y quebraderos ocasiona al político y que tanto temor suscita en el funcionario.

Entre los medios de que dispone la Administración, el más importante es el humano, el funcionario. Este es el punto clave de la reforma administrativa. En relación con él, habría que aplicar el clásico lema de «querer, saber

y poder». El funcionario debe tener interés por la tarea que realiza, debe tener competencia para desempeñarla eficazmente y debe disponer de atribuciones y responsabilidades y medios materiales para llevarla a cabo. El funcionario está hoy gravemente desmoralizado por la inadecuada organización de la Administración, por la infrautilización y mala utilización de los servicios y, sobre todo, por la falta absoluta de estímulos en su profesión.

3. Condiciones de la reforma

Es importante señalar, para terminar, que la reforma de la Administración Pública es totalmente necesaria, pero que sólo debe llevarse a cabo en determinadas condiciones, de las que querríamos señalar las más importantes a nuestro juicio. En primer lugar, que sea una reforma *meditada y seria*. Que no sea una reforma más, porque esto sólo probaría que las reformas anteriores han sido deficientes y que no existen criterios claros sobre lo que basar la reorganización administrativa.

En segundo lugar, que sea una reforma *paulatina y progresiva*. Si una máquina funciona mal, no es prudente desmontar de golpe todas sus piezas, sino que es aconsejable ir las cambiando una a una, hasta descubrir dónde están los fallos. La reforma administrativa debe ser una tarea continua. Igual que «la educación es una permanente tarea inacabada», como dice acertadamente el preámbulo de la Ley General de Educación, así también lo es la reforma administrativa. La obsesión por llegar a *La* reforma agraria, o *La* reforma fiscal, o *La* reforma educativa..., da como resultado el que nunca logremos realizar tales reformas. Hay que ir reformando diariamente la Administración y huir de las reformas integrales o totales. Siempre hay que reformar algo. La reforma debe consistir en una mejora diaria, continua, de la Administración. Las reformas «para siempre» son las que menos duran.

La reforma debe *basarse en la experiencia*. Que no sea producto de unos estudios teóricos, sino basada en la realidad. Que no sea producto aséptico de laboratorio, sino resultado de un concienzudo estudio de la actual Administración.

Otro requisito es que *amolde los órganos a las funciones* deseadas y no al revés. No es lógica esa obsesión por los organigramas sin antes estudiar las funciones a realizar. Así, existen multiplicidad de órganos con funciones poco claras, o solapadas con otros órganos, o incluso vacías de atribuciones.

Es necesario también que la reforma sea *democrática*, es decir, que no sea elaborada sólo por un pequeño grupo de expertos, a espaldas de toda la Administración, sino que participe en ella todo el que tenga algo que aportar. Es lógico que las líneas generales de la reforma las elabore un pequeño número de técnicos, pero el organigrama que elaboren no tendrá vida si no se analizan los problemas de cada una de las secciones del Ministerio, y esto exige la participación de todos.

Pero si la reforma debe ser democrática, en el sentido amplio de este término, no debe serlo en el sentido demagógico. La reforma debe ser eminentemente *técnica*, sin concesiones demagógicas. La democracia, felizmente llegada a nuestras tierras, no es comprendida aún entre nosotros, no acostumbrados a frutas tan exquisitas. La democracia no consiste en el dominio

general del voto, ni en el dominio del más fuerte o del que más chille, lo cual es una dictadura como otra cualquiera, sino en el derecho de participación en todos los asuntos a través de los representantes libremente elegidos y el acatamiento a las normas dadas por el Gobierno una vez oído al pueblo.

Y debe ser técnica en un doble sentido. En el que acabamos de mencionar, como contrario a la demagogia, y en el sentido de «no política». La reforma debe atender primordialmente a la eficacia de la Administración. No debe dejarse llevar por consideraciones ajenas a este criterio empresarial de pura racionalidad. El objetivo debe ser el de lograr la máxima eficacia y rendimiento de la Administración.

Y, por último, que la reforma no se haga si no se tiene el firme propósito de reformar lo más importante: el factor humano, el funcionario. De nada sirven organigramas perfectos si no se solucionan los gravísimos problemas del horario, de la dedicación del personal, de las incompatibilidades, de las retribuciones, del sistema de ascenso... La reforma debe ser completa. Paulatina en el tiempo, pero integral en su extensión.

4. Conclusión

El problema de la financiación de la Administración educativa carece de sentido mientras no se relacione con el problema de la organización y funcionamiento de esa Administración. El desarrollo de nuestra educación no va a depender tanto del volumen de gastos destinados a este sector, sino del acierto de la política educativa. Y éste dependerá, en última instancia, de la organización de la máquina administrativa encargada de esa política. Es muy difícil que de una buena administración salgan malas leyes, y es imposible que de una mala administración salgan leyes buenas.

La Administración Pública se ha convertido en la empresa más importante del país, cuantitativa y cualitativamente. No sólo es la empresa más grande, sino la empresa que rige la vida de las demás empresas y de toda la sociedad. Carece, pues, de sentido planificar la vida del país mientras no se planifique la propia Administración Pública. El «Who plans the planners» es anterior, en el orden lógico, a los planes en general.

Y dentro de la Administración Pública, la educación es sector prioritario, también en calidad y en cantidad. No sólo es el sector con más funcionarios, sino el sector más influyente en la vida del país. La organización y eficacia de la Administración educativa es, pues, problema de la más alta prioridad y debe concedérsele la máxima importancia. Y el problema de la financiación de esta Administración no puede abordarse profunda y seriamente mientras no se haya reorganizado y puesta a punto la máquina administrativa.