

# DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA Y PROGRAMAS NACIONALES DE MEJORA

MARÍA JESÚS SAN SEGUNDO  
*Universidad Carlos III de Madrid*

ALBERTO VAQUERO  
*Universidad de Vigo*

## ABSTRACT

---

*La evolución del gasto público en educación en los últimos 25 años refleja la descentralización de competencias que ha tenido lugar en España, en desarrollo de la Constitución. Nuestro país se une así a la tendencia internacional de descentralización regional y/o local del gasto público educativo.*

*Este trabajo describe los principales indicadores que permiten comparar el modelo español con los de otros países desarrollados con estructura federal o muy descentralizada.*

*También se destaca la tendencia reciente a desarrollar y financiar programas nacionales con objetivos de mejora del capital humano y del capital científico-tecnológico de los países. La descentralización educativa coexiste así con un número creciente de iniciativas de los gobiernos centrales que establecen estándares comunes, incentivos, y aportaciones financieras.*

## 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos 25 años, en desarrollo de la Constitución Española (CE) y de los Estatutos de Autonomía aprobados en el Parlamento, España ha pasado de ser un país fuertemente centralizado a aplicar una amplia descentralización del gasto público.

En educación este proceso significa que España se incorpora a la tendencia internacional hacia la descentralización regional y/o local (Mitch, 2005). Hace treinta años, los estudios sugerían que en la inmensa mayoría de los países europeos el gobierno central financiaba entre el 65 y el 90% del gasto educativo. Sólo Alemania y Suiza se acercaban a Estados Unidos y Canadá con modelos en los que el gasto controlado por el gobierno central no supera un 10% del total.

Los indicadores disponibles permiten comprobar que la situación reciente corresponde a un grado elevado de descentralización en muchos países (OCDE, varios años). También se pone de manifiesto la diversidad de los modelos aplicados.

En este trabajo se repasan brevemente esos indicadores que recogen la distribución del gasto público educativo por niveles de gobierno y que permiten evaluar la posición relativa del modelo español entre el conjunto de los países desarrollados (próxima sección).

Para complementar la imagen ofrecida por los indicadores de gasto en la sección tres se describen las actuaciones de diversos gobiernos centrales en las dos áreas que no suelen transferirse: las becas y la investigación. Por último, la sección cuatro presta una atención especial a las iniciativas surgidas en los últimos veinte años en varios países para regular y financiar programas que proponen objetivos nacionales de mejora del capital humano. En la educación básica (Inglaterra, España, Alemania y Estados Unidos) y en las universidades (Canadá, Reino Unido, Australia o Alemania), se fijan estrategias para elevar el rendimiento académico y la producción científica, al mismo tiempo que se aporta financiación centralizada, a pesar de la descentralización educativa existente.

## 2. IMAGEN SIMPLIFICADA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

### 2.1. Descentralización del gasto educativo en España

La aprobación de la CE se produce cuando España mantiene un déficit notable en su inversión en formación de capital humano, en relación a los países de su entorno. Se estima que en torno a 1975 España destina a educación menos del 2% del PIB (gasto público) frente a una media europea del 5,4%. En los años ochenta y noventa el crecimiento observado (en el cuadro 1) en el gasto público en educación coincide con la descentralización regional, con el proceso de transferencias, que se realiza en aplicación del título VIII de la Constitución<sup>1</sup>. En primer lugar, entre 1980 y 1984 asumen la responsabilidad

---

<sup>1</sup> Una descripción detallada del crecimiento del gasto público en diferentes niveles educativos y programas diversos, se contiene en San Segundo (2003)

sobre los niveles no universitarios las Comunidades Autónomas de Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía, Canarias y la Comunidad Valenciana.

En una segunda fase, tras la aprobación de la Ley de Reforma Universitaria (LRU) en 1983 se producen las transferencias en el nivel educativo superior a esas seis CC.AA entre 1985 y 1987. La Comunidad Foral de Navarra asume también competencias a finales de la década de los ochenta. Por lo tanto, siete gobiernos regionales llevan cerca de 20 años a cargo del sistema educativo en sus respectivos territorios.

La tercera fase tiene lugar en los años noventa, tras los pactos autonómicos de 1992, y la reforma de los Estatutos de Autonomía en 1994, que hacen posibles las transferencias educativas a las CC.AA que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 43 de la CE. Entre 1994 y 1996 se completan las transferencias en el nivel universitario, y para los otros niveles de enseñanza se termina el proceso entre 1997 y 1999 (Embid, 1999).

En el **cuadro 1** se muestra como el crecimiento del gasto público educativo (como porcentaje del PIB) coincide con la asunción de competencias por parte de las CC.AA<sup>2</sup>. En 1985, tras la primera fase de transferencias, las administraciones regionales realizan un 43,6% del gasto público educativo (que en ese momento supone el 3,7% del PIB a nivel nacional); alcanzan el 59,5% hacia 1996 (4,6% del PIB), y en el año 2004 llegan casi al 88% del gasto total (sobre un 4,4% del PIB).

El proceso de descentralización supone una reducción de la importancia del gasto realizado por la administración central, desde el 50% en 1985 al 9% aproximadamente, tras completar las transferencias en el año 2000. Posteriormente, en los primeros años del siglo XXI ha continuado disminuyendo hasta llegar al 4,4% estimado para 2004. La capacidad de la administración central de actuar sobre las escuelas de todo el territorio, a través de programas financiados (o cofinanciados), se ve limitada por esas disminuciones continuadas.

El peso de las administraciones locales en educación es más difícil de medir con precisión en nuestro país, y por ello presenta un comportamiento algo errático en el **cuadro 1**. En cualquier caso, la escasa importancia de los gobiernos locales (entre el 5 y el 6%) en la gestión educativa marca una clara diferencia entre el sistema educativo español, y el modelo medio de descentralización en la OCDE, como se muestra a continuación.

---

<sup>2</sup> La evolución del gasto público autonómico ha estado fuertemente condicionado por la sucesión de modelos de financiación aplicados (Monasterio, 2003).

**CUADRO 1**  
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN POR NIVELES DE GOBIERNO

	Adm. Estado %	Adm. Aut. %	Adm. Local %	TOTAL S/PIB
1985	50,4	43,6	6,0	3,7
1986	47,9	45,7	6,4	3,7
1987	46,2	47,5	6,3	3,8
1988	46,4	47,9	5,8	4,0
1989	45,6	48,5	5,9	4,3
1990	45,4	48,9	5,7	4,5
1991	44,7	49,7	5,6	4,6
1992	39,4	51,7	5,2	4,8
1993	39,0	51,9	4,9	4,9
1994	38,1	52,6	5,2	4,8
1995	38,5	52,4	5,0	4,6
1996	32,1	59,5	4,5	4,6
1997	30,3	61,7	4,6	4,5
1998	29,7	62,5	4,5	4,4
1999	22,9	69,5	4,9	4,4
2000	9,3*	83,3	4,4	4,3
2001	8,2	84,1	4,8	4,3
2002	7,5	84,8	4,8	4,3
2003	5,5	86,7	5,0	4,3
2004	4,4	87,9	4,8	4,4

*Fuente:* Estadística del gasto público en educación (MEC, varios años).

*Notas:* Datos hasta 1991 de presupuestos iniciales. Desde 1992 son presupuestos liquidados.

\* Estimación del gasto del gobierno central tras completarse las transferencias.

## 2.2. Indicadores de descentralización en la OCDE

Para obtener una imagen clara del alcance de la descentralización educativa en los países desarrollados, los indicadores internacionales sobre este tema arrojan información de interés para comparar el caso español con los modelos aplicados en otros países descentralizados.

En el **cuadro 2** se comprueba que en la enseñanza primaria y secundaria ya en el 2000 España supera la descentralización regional media de la OCDE (78% versus 30%), pero se encuentra muy por debajo de la descentralización local media (5% frente al 26%). Los países nórdicos y anglosajones (Reino Unido, EE.UU. y Canadá) transfieren a las administraciones más cercanas a los individuos entre el 30% y el 70% (aproximadamente) del gasto público educativo en los niveles básicos.

**CUADRO 2**  
**IMPORTANCIA DEL GASTO PÚBLICO REGIONAL Y LOCAL EN 2000**

	Primaria y Secundaria		Ed. Superior	
	Regional	Local	Regional	Local
<b>Descentralización regional</b>				
<b>Bélgica</b>	94	6	82	1
<b>ESPAÑA</b>	78	5	83	1
<b>Alemania</b>	75	18	80	3
<b>Australia</b>	73	-	9	-
<b>Canadá</b>	70	26	66	-
<b>Japón</b>	57	18	16	-
<b>Suiza</b>	52	45	54	1
<b>E. Unidos</b>	51	41	55	6
<b>Descentralización local</b>				
<b>R. Unido</b>	0	74	0	0
<b>Noruega</b>	0	66	0	0
<b>Islandia</b>	0	63	-	-
<b>Finlandia</b>	0	59	-	14
<b>Dinamarca</b>	10	58	2	10
<b>OCDE</b>	30	26	23	2

Notas: (-): Dato no disponible

Fuente: OCDE (2003). Elaboración propia. Los países centralizados no están incluidos en el cuadro.

La situación en la enseñanza superior es distinta ya que en este nivel España supera en los últimos años la descentralización del gasto (generalmente a los gobiernos regionales) que se lleva a cabo incluso en los países de estructura federal. En Estados Unidos el gobierno central se ocupa del 39% del gasto público, en Canadá del 34% y en Suiza del 46%, por poner tres ejemplos. Para España el indicador ha caído al 16% en el año 2000. Los informes que han analizado en la última década las posibles reformas del modelo español de financiación de la educación superior (Consejo de Universidades, 1995; Bricall, 2000), han recomendado la implantación de programas competitivos (además de los de investigación) que incentiven la excelencia y promuevan la eficiencia de nuestro sistema universitario.

### **3. PROGRAMAS QUE SE MANTIENEN CENTRALIZADOS A TRAVÉS DE LAS COMPETENCIAS NACIONALES SOBRE BECAS E INVESTIGACIÓN**

A partir de la comparación de los modelos aplicados en los países con estructura federal o muy descentralizada, pueden destacarse dos grandes programas que suelen mantenerse bajo control del gobierno central: la política de becas y ayudas al estudio, y la política de fomento de la investigación (San Segundo, 2005a).

#### **3.1. Programas de becas y ayudas**

Los objetivos redistributivos de esta política, y su papel crucial en la igualdad de oportunidades en todo el territorio, aconsejan su mantenimiento bajo definición y financiación del gobierno central. Así se ha hecho en España hasta el momento, y el Tribunal Constitucional ha respaldado el núcleo central de esta política centralizada, al dictaminar que la transferencia de la gestión (solicitada al TC por Cataluña), se realice de manera que la administración central conserve la capacidad para fijar los criterios tanto académicos como económicos, con todo el detalle que sea necesario para preservar la igualdad de oportunidades en toda España (Sentencia 188/2001<sup>3</sup>).

Otro punto de referencia en este tema lo dan las comparaciones de las políticas seguidas en los países desarrollados. Se observa que los objetivos de equidad en general, y los de igualdad de oportunidades en particular, se suelen asignar a los gobiernos centrales más que a los regionales o locales. Así, por ejemplo, en EE.UU. la décima enmienda constitucional consolida la tradición de un gobierno federal que no tiene competencias en educación ya que no aparecen mencionadas en la Constitución (Guthrie *et al*, 1988). Sin embargo, el gasto educativo federal tiene gran importancia cuando se analizan las políticas de igualdad de oportunidades. De hecho, el gobierno federal es el principal financiador de los programas de ayudas al estudio (becas y préstamos), a los que destina unos 30.000 millones de dólares en 2004 llegando con ellos a un 62% de los estudiantes de la enseñanza superior (NCES, 2006).

Aunque no se dispone de muchos informes sistemáticos sobre este tema, un estudio realizado por Eurydice (1999) permite comprobar que esta situación es también la habitual en los países europeos, que mantienen niveles de cobertura de los programas de becas con notables diferencias, pero confían esta política de igualdad de oportunidades a las administraciones nacionales más que a los otros niveles de gobierno. Se observa que en ocho casos (Suecia, Noruega, Finlandia, Islandia, Holanda, Francia, Portugal y Grecia) es el gobierno central el único que proporciona ayuda pública a los estudiantes. En otros tres países (Austria, Bélgica y España) el gasto de la administración central supera el 90% del total. Únicamente en dos casos (el Reino Unido e Irlanda) hay una financiación mayoritariamente local, aunque las reglas de concesión de ayudas son nacionales. Por último, en otros países europeos (Alemania e Italia) el protagonismo corresponde a los gobiernos regionales, aunque de nuevo se aplican normas comunes. (Díaz Malledo y San Segundo, 2000).

---

<sup>3</sup> Sentencia 188/2001, de 20 de septiembre de 2001. Conflictos positivos de competencia 3386/94 y 4710/97 planteados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña con ocasión de la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 15 de junio de 1994 y la Orden del Ministerio de Educación y Cultura de 30 de junio de 1997, por las que se convocaron becas y ayudas al estudio de carácter general, para estudios universitarios y medios para los cursos 1994-1995 y 1997-1998.

**CUADRO 3**  
**BECAS Y PRÉSTAMOS EN EUROPA. 1995-96**

	PORCENTAJE PERCEPTORES		CUANTÍA AYUDA (ECUS)	
	Becas	Préstamos	Becas	Préstamos
<b>Reino Unido</b>	96	59	1.934	1.733
<b>Dinamarca</b>	91	41	3.064	1.450
<b>Suecia</b>	78	58	1.413	3.856
<b>Países Bajos</b>	78	12	2.023	2.124
<b>Noruega</b>	66	68	1.741	4.479
<b>Finlandia</b>	66	28	2.575	1.988
<b>Irlanda</b>	58	-	2.934	-
<b>Francia</b>	21	-	2.067	1.310
<b>Bélgica (fr)</b>	19	-	853	1.211
<b>Bélgica (fl)</b>	19	-	1.209	-
<b>Alemania</b>	16	16	1.645	1.645
<b>Portugal</b>	16	-	1.938	-
<b>ESPAÑA</b>	14	-	1.395	-
<b>Austria</b>	14	-	3.397	-
<b>Grecia</b>	3	-	1.787	-
<b>Italia</b>	3	-	2.334	-
<b>Islandia</b>	-	57	-	5.481
<b>Luxemburgo</b>	-	-	1.849	5.072
<b>Media UE</b>	41	-	2.056	2.265
<b>Media ponderada</b>	29	12	1.933	1.978

*Nota:* (-) Dato no disponible

*Fuente:* Díaz Malledo y San Segundo (2000) con datos del informe Eurydice (1999).

Se puede concluir que el modelo mayoritario en la OCDE es el de financiación por el gobierno central, aunque en algunos casos se transfiere la gestión a los niveles inferiores de gobierno. Los análisis comparativos internacionales muestran que si España optase en los próximos años por transferir a las CC.AA. no sólo la gestión sino también la capacidad normativa en materia de becas, se establecería un modelo que difícilmente podría garantizar la igualdad de oportunidades en el territorio nacional, y que no parece frecuente en los países de nuestro entorno.

### 3.2. Programas de fomento de la investigación

La política de incentivación, promoción y financiación de la investigación suele llevarse a cabo por los gobiernos centrales, incluso en los países federales más desarrollados. Y esta preponderancia de la intervención centralizadora parece hacerse aún más acusada conforme los análisis e informes interna-

cionales subrayan el papel que las actividades de I+D+i tienen en el crecimiento económico actual, y el papel aún mayor que se predice para el futuro (Acemoglu, 1998; Romer, 1990).

Antes de repasar el caso español, conviene recordar algunos datos que reflejan la relevancia de las actuaciones centralizadas en las políticas de ciencia y tecnología de países con estructura federal o muy descentralizada.

Canadá es un ejemplo de país federal con una elevada descentralización normativa y financiera en educación. En investigación, sin embargo, se aplica otro modelo. En el año 2004, el gobierno federal de Canadá financia 4.666 \$ millones de gasto en I + D frente a los 1.407 \$ millones financiados por las provincias. Los programas de cátedras y *overheads* que se describen más adelante sugieren que el gasto federal crecerá en los próximos años.

En el Reino Unido, además de la financiación directa a las universidades según sus resultados de investigación, a través del modelo RAE (*Research Assessment Exercise*) se conceden fondos públicos para proyectos e instalaciones científicas. El gasto del gobierno en I + D ha pasado de 6.200 millones de libras en 1997 a 8.300 millones en 2004, con un compromiso de superar los 10.000 millones en 2007.

En EE.UU. la financiación federal de la investigación tiene un gran impacto sobre las universidades. Se estima que en 2005 las universidades reciben más de 30.000 millones de dólares de financiación federal para la investigación. La creciente atención a las inversiones en investigación, desarrollo e innovación como elemento estratégico de competencia con otras potencias económicas como Japón o la UE, no ha llevado a una pérdida de importancia de la intervención de la administración central. Entre 1995 y 2005 se ha doblado la financiación que va de la NSF (National Science Foundation) a las universidades, y la del Departamento de Salud se ha multiplicado por 2,5, mientras que la del Departamento de Energía se multiplica por 1,6 y la de la NASA por 1,5. (NCES, 2006).

En España, el sistema de ciencia y tecnología ha tenido una gran expansión en los últimos 25 años, en los que se ha pasado de un esfuerzo en I+D del 0,43% del PIB (en 1981) al 1,13% alcanzado en 2005, cuando se han superado por primera vez los 10.000 millones de euros en actividades de investigación y desarrollo, con un incremento neto del 14% sobre 2004.

El crecimiento se ha visto impulsado por la Ley de Ciencia de 1986, los planes de I+D, la participación española en los Programas Marco Europeos, los planes regionales, las inversiones crecientes de las empresas, y el crecimiento del sector universitario, entre otros factores. Sin embargo, la evolución ha sido fuertemente cíclica ya que la expansión de 1981 a 1991 (del 0,4% al 0,9%), se ve frenada por la crisis económica de la primera mitad de los años noventa. Hasta el año 2000 no se supera de nuevo el indicador del 0,9 de gasto (Sanz, 2006).

El aumento de la inversión se corresponde con una mejora de los resultados, mayor en el caso de las publicaciones que en el de las patentes. El peso de la producción científica española en el mundo ha crecido a un ritmo mayor que el gasto sobre el PIB, pasando de representar el 0,7% del total mundial en 1981 al 3% en 2005 .

La comparación del 1,13% del gasto español sobre el PIB en 2005 con el 1,86% de media en la UE (2004), da idea del déficit que España mantiene en I+D, a pesar del crecimiento de los últimos 20 años. Las diferencias entre la situación española y los objetivos europeos también son sustanciales en la importancia de la I+D en las empresas. En España financian un 47,2% de los gastos frente al 54,3% europeo actual y una meta de dos tercios para 2010.

Los planes autonómicos de I+D desarrollan sus propias estrategias, que parecen muy cercanas a la actividad universitaria regional (Sanz y Cruz, 2005). La importancia del gasto de los gobiernos autonómicos se estima en el año 2002 en unos 603 millones de euros en convocatorias públicas, o en unos 976 millones en total (Cotec, 2004). En los últimos seis años se han desarrollado numerosos proyectos de grandes instalaciones científicas y centros de investigación cofinanciados entre el gobierno central y las distintas Comunidades Autónomas (San Segundo, 2006b). Aún no se dispone de evaluaciones de los resultados de estas actuaciones conjuntas.

#### **4. REFORMAS RECIENTES EN PAÍSES DESCENTRALIZADOS**

En los últimos veinte años, diversos gobiernos centrales establecen programas y reformas (a veces de carácter legal) que buscan la adopción de estándares y objetivos nacionales de mejora, en educación y en ciencia, en el seno de sistemas profundamente descentralizados.

##### **4.1. Programas Nacionales de educación básica**

Algunos autores consideran que las reformas más profundas de un sistema educativo en la OCDE se han llevado a cabo en Inglaterra en los últimos 20 años (Scheleicher, 2005). La Ley de Reforma de la Educación de 1988 introduce un currículo nacional y evaluaciones universales (mediante tests) a los 7, 11, 14 y 16 años acordes con las tendencias internacionales que buscan mejorar los aprendizajes (Helgoy y Homme, 2006). Otras medidas referentes a la elaboración de rankings con los resultados brutos de los tests por escuelas (*league tables*<sup>4</sup>) y a las posibilidades de selección de estudiantes han sido fuente de controversia académica y política sobre sus efectos en la calidad y la equidad de la educación básica.

En los años noventa, se ha profundizado en la fijación de estándares exigentes para los alumnos, al mismo tiempo que se han dotados programas nacionales de atención personalizada (más de 600 millones de libras en 2007 y 2008) para los estudiantes con bajo rendimiento en primaria y secundaria. La combinación de metas ambiciosas y recursos parece generar algunos resultados positivos, aunque los datos recientes muestran cierto estancamiento (Hopkins, 2006).

Las competencias educativas descansan en el modelo norteamericano en los estados. En los años sesenta y setenta las leyes con implicaciones financieras del gobierno federal se refieren única-

mente a estudiantes de renta reducida (Título I de la Ley de 1965) o con minusvalías (Ley de 1975). A modo de ejemplo, entre los programas federales se puede mencionar uno iniciado en 1965 (*Head Start*) que financia la formación preescolar de niños desfavorecidos, y que destina en los últimos años 4.700 millones de \$ al año para financiar a unos 800.000 niños de 3 o 4 años<sup>5</sup>

En los últimos 20 años esas intervenciones compensatorias comienzan a considerarse insuficientes, ante la importancia que el capital humano adquiere para la mejora de la competitividad. En todas las evaluaciones internacionales de los últimos años (TIMSS 1995, PISA 2000 y 2003), los estudiantes norteamericanos de secundaria obtienen puntuaciones medias claramente inferiores a la media de la OCDE.

No se considera suficiente que los estados puedan actuar, y se introduce una regulación nacional. Se supone que si algunas zonas o regiones no garantizan una formación primaria y secundaria (niveles obligatorios) de calidad, los problemas laborales y sociales esperables en el futuro recaerían sobre todo el país (Mitch, 2005), con consecuencias presupuestarias (seguros de desempleo, subsidios de pobreza, dificultades de recualificación) y sobre la competitividad del país.

La intervención centralizada permite la adopción de estándares y objetivos comunes, que ofrezcan a todo el mercado de trabajo norteamericano la garantía de una población cualificada en los próximos años. En 1994 se aprueba una ley (*Improving America's Schools*) que incentiva la adopción de evaluaciones mediante tests y reformas basadas en resultados para mejorar las escuelas con dificultades. La reforma más radical se produce en 2002 con la aprobación de la Ley NCLB (*No Child Left Behind*), que exige a los estados la impartición anual de tests de matemáticas y lectura (y ciencias en el futuro) a estudiantes de diversas edades (Jennings, 2002).

Los centros con evaluaciones deficientes durante dos años tienen que establecer programas de mejora que deben ofrecer resultados en tres años. Las familias reciben información sobre los resultados de sus hijos, del centro y del estado, y pueden solicitar tutores, e incluso traslados de escuela si se encuentran en un centro necesitado de mejoras. La ley también establece requisitos estrictos de cualificación y evaluación para los profesores, comenzando por los nuevos contratados en cada distrito del país.

Aún es pronto para disponer de evaluaciones comprensivas de esta legislación federal. La búsqueda de objetivos nacionales y las normas comunes a aplicar en todos los territorios crean tensiones con los niveles inferiores de gobierno, en el plano político y en el económico<sup>6</sup>. La aplicación de la ley

---

<sup>4</sup> La publicación de *rankings* de las escuelas según sus puntuaciones “brutas”, sin descontar las características de los alumnos atendidos, genera conflictos de incentivos, como se demuestra en diversos estudios (Ladd y Walsh, 2002).

<sup>5</sup> Evaluaciones recientes (Garcés *et al*, 2002) encuentran efectos a largo plazo (graduación secundaria y superior, salarios) de la participación en este programa, que se añaden a los efectos a corto plazo (lectura y otras competencias básicas). La propuesta de la administración de eliminar este programa fue rechazada en el senado en 2005.

<sup>6</sup> La evidencia disponible sugiere que algunos estados han redefinido los estándares para evitar tener que reorganizar escuelas en dificultades (Mead, 2007). Se estima en unos 50.000 millones de dólares el déficit de financiación de la Ley en sus primeros años.

NCLB en EE.UU hace surgir ambos tipos de tensiones, y la insuficiencia de la financiación aportada por el presupuesto federal en relación a los ambiciosos objetivos fijados, puede condicionar los resultados de la ley (Pagan, 2006; Primont y Domazlicky, 2006; Mead, 2007).

En España, el período de descentralización aporta un balance de cierta inestabilidad en la intervención del gobierno de la nación para el logro de objetivos comunes de mejora. La Ley Orgánica General de Educación (LOGSE) de 1990 establece importantes objetivos expansivos tanto en la generalización de la educación obligatoria básica hasta los 16 años, como en el fortalecimiento de la formación profesional. Con una combinación de financiación propia de las administraciones educativas y de fondos europeos, se llevan a cabo construcciones de escuelas e institutos que permiten lograr los objetivos de universalización del servicio educativo desde los 4 hasta los 15 años inclusive.

La siguiente ley educativa, la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) de 2002 se limita a regular las enseñanzas (65-55% de los contenidos básicos como en la LOGSE y la LOE) y fijar las normas de promoción y repetición de curso –prácticamente idénticas a la de la Ley Orgánica de Educación (LOE)- pero no contiene una memoria económica o programas compartidos entre las administraciones. Los gastos que pueda ocasionar la búsqueda de calidad no son evaluados y deben ser cubiertos en su caso por las regiones. El gobierno central no plantea en este ejemplo objetivos comunes de mejora de resultados educativos, aunque sí introduce, como en los ejemplos inglés o norteamericano, evaluaciones de diagnóstico mediante test, rasgo que comparte con la LOE (San Segundo, 2006b).

Por otro lado, al igual que en el caso norteamericano, las evaluaciones internacionales, también han constatado los déficits españoles en las competencias básicas (TIMSS de 1995, proyectos PISA 2000 y 2003), y en el volumen de titulados de bachillerato y FP, que sugieren la toma de medidas encaminadas a elevar la calidad del sistema educativo, en todos los terrenos. Además, los informes europeos y (y de la OCDE) han mostrado de manera continuada el déficit de gasto educativo (incluso en % del PIB) que ha afectado a la situación de España a nivel internacional (San Segundo 2003).

La LOE de 2006 y sus documentos asociados, si recogen una estrategia nacional de mejora de resultados, ya que contienen propuestas de diferentes medidas como los Programas de Apoyo y Refuerzo (PROA), los desdobles de grupos en algunas materias, el refuerzo de la formación docente, la expansión en número y cuantía de las becas, y otras medidas que están apoyadas en memoria económica que evalúa en 7.000 millones de euros el gasto adicional a realizar entre 2006 y 2010 (San Segundo, 2006a). Se busca orientar los recursos nuevos a la mejora de los resultados académicos de los alumnos en la educación obligatoria, apoyando al mismo tiempo la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo hasta completar bachillerato o formación profesional (Fina *et al*, 2000, San Segundo y Petrongolo, 2004). Se actúa en aquellas áreas que la estrategia de Lisboa, y los objetivos de educación y formación 2010, han identificado como prioritarias para el desarrollo del capital humano.

La memoria económica de la LOE propone un reparto de la financiación adicional que recaerá en un 61% en el gobierno central, respetando la distribución de competencias al asignar totalmente al

gobierno central el aumento del gasto en becas, mientras que la expansión de la escolarización infantil y postobligatoria se encomienda a las CC.AA, por ejemplo.

En el terreno de los programas cofinanciados (al 50%) entre la administración central y las autonómicas destacan las actuaciones dirigidas a una atención más individualizada a los estudiantes para elevar su rendimiento académico. En el curso 2005-2006 se extienden los PROA a 610 centros de primaria y secundaria, y en el curso 2006-07 se duplica el alcance de la medida. Se destinan más de 31 millones de euros en 2006 a estas iniciativas que permiten ocho horas de trabajo fuera del horario escolar, con profesores o tutores, para grupos reducidos de alumnos que deben superar sus déficits en competencias básicas. Las primeras evaluaciones dan una valoración muy satisfactoria por parte de las familias y los tutores, pero una evaluación continuada de los resultados será necesaria en el futuro.

En el caso de Alemania, los resultados del proyecto PISA también han influido en los debates sobre la necesidad de políticas nacionales de mejora. En el año 2003 el gobierno federal aporta 300 millones de euros para los estados que deseaban establecer escuelas de “jornada completa” (unas 10.000 en todo el país). Otras inversiones del gobierno central se dirigen a la definición y evaluación de estándares nacionales.

#### **4.2 Programas nacionales para incentivar la educación e investigación de calidad en las universidades**

Se pueden enumerar distintos ejemplos que tienen el rasgo común de representar intervenciones de la administración central en universidades que, según el esquema competencial federal, son responsabilidad de las regiones. Dos ejemplos recientes, de Canadá y Alemania, ilustran cómo los gobiernos centrales deciden intervenir para estimular la competencia de sus universidades por atraer y retener a los mejores investigadores (Canadá), y por recibir una etiqueta de calidad (Alemania, Reino Unido), al mismo tiempo que compiten por financiación adicional proveniente del gobierno central.

En el año 2000 el gobierno de Canadá crea un programa que establece 2.000 cátedras en las universidades de todo el país para que sean cubiertas entre los años 2004 y 2009.

Este programa federal, dotado con 300 millones de dólares anuales, recompensa a las mejores universidades, según los propios resultados de las convocatorias federales de investigación, ya que la asignación de cátedras a instituciones se basa en la financiación pública competitiva que han obtenido en los tres últimos años. También estimula la atracción y retención de los mejores investigadores, ya que las propuestas de candidatos a cubrir las plazas son realizadas por las universidades, pero son evaluadas por un comité internacional de científicos.

El gobierno federal también financia un programa de *overheads* o gastos generales, que se inició en el 2001-02 con la distribución de 200 millones de dólares a 79 instituciones de educación superior para contribuir a cubrir costes indirectos de la investigación. A partir de ahí surge un programa estable que aporta 260 millones de dólares al año para apoyar las infraestructuras (bibliotecas, laboratorios), la gestión y la difusión de la investigación. El gobierno federal entiende que este programa

refuerza la efectividad de sus convocatorias competitivas de proyectos de investigación. El aumento de la financiación de los centros con investigadores relevantes añade incentivos “de grupo” e institucionales que pueden contribuir a hacer más atractiva la contratación sistemática de los mejores candidatos para las plazas de profesores-investigadores (San Segundo, 2005b).

En Alemania, la propuesta en 2004 por parte del gobierno de aportar financiación para las universidades más destacadas, atrae solicitudes de 27 instituciones. Los organismos que coordinan la investigación eligen diez universidades como finalistas, y recientemente, tres de ellas han sido establecidas como instituciones de élite. Se calcula que entre los fondos federales y las aportaciones de los estados, recibirán unos 120 millones de euros en cinco años, cada una.

Las otras dos iniciativas de “excelencia” que compartirán los 1.900 millones de euros asignados para los próximos cinco años, se centran en la promoción de escuelas de graduados (18 seleccionadas) y grupo-centros de investigación y desarrollo nacionales (17 destacados) (Finette, 2006). El gobierno federal y los *länder* comparten finalmente la financiación de unas medidas nacionales diseñadas para superar las limitaciones de las políticas puramente regionales en esta materia.<sup>7</sup>

En Australia el gobierno federal es el principal financiador de las universidades, hasta el punto de que los fondos de los estados sólo aportan entre el 1 y el 2% de los ingresos de las universidades.

En el año 2001 se inician nuevos programas federales que financian cátedras especiales (25 al año, por cinco años) para investigadores de prestigio internacional; apoyan el desarrollo de centros de excelencia, así como la financiación de investigadores en formación. Este último programa aporta unos 540 millones de dólares a unas universidades que reciben más de 1.700 millones al año en financiación federal ligada a la investigación.

En el Reino Unido, las rondas de evaluación o RAE de los grupos de investigación de diferentes áreas de conocimiento se han llevado a cabo en 1989, 1996 y 2002 y han afectado significativamente las posibilidades de movilidad y remuneración del profesorado universitario con mejores evaluaciones investigadoras. En los últimos años, asociados a los RAE se han distribuido más de mil millones de libras al año (más de 1.300 en la actualidad).

El modelo británico de financiación de las universidades en función del número de alumnos atendido, pero también en una parte sustancial en función de los resultados de la investigación refuerza los incentivos de los departamentos para contratar a los mejores candidatos a las plazas de profesores-investigadores (San Segundo, 2005b). Se ha convertido en el modelo de referencia para la financiación de las universidades en diversos países, y en mayor o menor detalle está siendo imitado en la OCDE.

Nueva Zelanda aplica en los últimos años un modelo de financiación basado parcialmente en los resultados de investigación. En 2006 ya reparte 126 millones de dólares entre 23 instituciones que reciben entre el 30% y el 0% del total. La distribución se basa en un 60% en una evaluación por pares de la calidad (similar al RAE británico), en un 15% en los ingresos obtenidos en actividades de inves-

tigación (*matching funds*), y en un 25% en los graduados de tercer ciclo y doctorado de los últimos años.

Dentro de las nuevas iniciativas a nivel europeo, destaca el proyecto de European Institute of Technology (EIT) que se diseña en la UE, ya que supone también un intento de dotar a nuestro continente de instituciones y grupos dedicados a la educación superior y la investigación, superando la tutela no sólo de gobiernos regionales, sino nacionales, en busca de mejoras de calidad (COM, 2006).

## 5. RESUMEN Y CONCLUSIONES

El proceso de transferencias de competencias que se produce tras la constitución, acerca a España a la tendencia internacional hacia la descentralización educativa (Mitch, 2005)

La combinación de evaluaciones internacionales de conocimientos y competencias (como PISA), que han resaltado las comparaciones internacionales de los niveles de capital humano, con los informes y recomendaciones sobre el papel de la educación, la formación y la investigación en el crecimiento de los países, ha llevado a una mayor implicación de los gobiernos centrales en las políticas de mejora de los resultados educativos.

La adopción de objetivos y programas comunes para todo el país, acompañados de financiación no es sólo una opción tomada por la LOE para mejorar los resultados educativos en todos los territorios. El Reino Unido en los últimos 15 años, y EE.UU. en los últimos diez han adoptado programas centralizados con objetivos generales de mejora y dotación presupuestaria, que afectan a todas las escuelas del país. La disponibilidad de financiación suficiente para implementar las iniciativas conducentes a la mejora de resultados, y la implicación de regiones, municipios y escuelas en los objetivos propuestos parecen ser los puntos críticos del debate inicial sobre estas reformas en marcha. La evaluación de sus resultados será crucial para la continuidad futura de este tipo de programas.

En el nivel superior, el grado de descentralización regional del gasto en España es difícilmente superado por otros países desarrollados, en los que se observa una tendencia a aplicar programas federales (o centrales) de incentivación de la excelencia a través de la competencia entre universidades, especialmente en las actividades investigadoras. No sólo no se transfieren las competencias ni los fondos para promoción de la ciencia y la tecnología (EE.UU., Canadá, Australia), sino que se interviene en la financiación de universidades “transferidas” con el objetivo de impulsar su calidad y competitividad internacional. Programas recientes del Reino Unido, Alemania, Canadá y Nueva Zelanda proporcionan ejemplos de esta tendencia, que aún requiere una evaluación rigurosa de sus resultados.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

<sup>7</sup> Estas medidas “centralizadas” se llevan a cabo, a pesar de que la reciente reforma constitucional otorga la mayoría de las competencias educativas a las regiones (Cadenas, 2006).

- ACEMOGLOU, D. (1998): "Why Do New Technologies Complement Skills?" *Quarterly Journal of Economics* 113 (4), pp 1055-1099.
- BRICALL, J. (2000): Informe Universidad 2000, CRUE, <http://www.crue.org/informeuniv2000.htm>
- CADENAS, G. (2006): "República Federal Alemana, ¿reforma o redefinición?", *Economicwatch*, BBVA, abril.
- COM (2006): "Proposal for Regulation of the European Parliament and the Council establishing the European Institute of Technology", COM 604, Bruselas
- COTEC (2004): Libro Blanco de la innovación en la Comunidad de Madrid, Cotec, Madrid.
- CONSEJO DE UNIVERSIDADES (1995): Informe sobre financiación de la Universidad, Universidades VI, MEC.
- DIAZ MALLEDO, J. y SAN SEGUNDO, M<sup>a</sup>.J. (2000): "La financiación de la enseñanza superior: un análisis comparado de la situación española", *Papeles de Economía Española*, núm. 86, pp. 249-264.
- EMBED IRUJO, A. (1999): La descentralización en la enseñanza: Marco jurídico y problemas pendientes. Zaragoza.
- EURYDICE (1999): Questions clés de l'éducation. Vol 1. L'aide financière aux étudiants de l'enseignement supérieur en Europe. Tendances et débats, Commission Européenne.
- FINETTE, M. (2006): "A commentary on the Excellence Initiative", SZ y Goethe Institut ([www.goethe.de](http://www.goethe.de)).
- FINA, L., TOHARIA, L., GARCÍA SERRANO, C. y MAÑÉ, F. (2000): "Cambio ocupacional y necesidades educativas de la economía española" en Sáez, F. (ed), *Formación y Empleo*, Fundación Argentaria, pp. 47-154.
- GARCÉS, E., THOMAS, D. y CURRIE, J. (2002): "Longer-Term Effects of Head Start", *The American Economic Review*, 92(4), pp. 999-1012.
- GUTHRIE, J., GARMS, W. y PIERCE, L. (1988): *School finance: The economics and politics of public education* (2<sup>a</sup> ed.), Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.
- HELGOY, I. y HOMME, A. (2006): "Policy Tools and Institutional Change. Comparing educational policies in Norway, Sweden and England", *Journal of Public Policy* 26(2), pp. 141-165.
- HOPKINS, D. (2006): "El establecimiento de estándares educativos y el seguimiento del rendimiento de los alumnos. La visión de Inglaterra" en *Políticas educativas del éxito*, F. Santillan
- JENNINGS, J. (2002): "Knocking on Your Door", *American School Board Journal*, Sept., pp 25-27.
- Ladd, H. y Walsh, R. (2002): "Implementing value-added measures of school effectiveness: getting the incentives right", *Economics of Education Review*, 21, pp.1-17.
- MEC (Varios años): Las cifras de la educación en España, MEC, Madrid, [www.mec.es](http://www.mec.es)
- MEC (Varios años): El gasto público en educación, MEC, Madrid, [www.mec.es](http://www.mec.es)
- MEAD, S. (2007): "Restructured" usually means little has changed" *Education next*. 2007 (1)
- MITCH, D. (2005): "School finance", en Johnes, G. y Johnes, J. (eds) *International Handbook on the economics of education*, Ed. Elgar, pp. 260-297.
- MONASTERIO, C. (2003): "El gasto autonómico: Crónica de una expansión anunciada", *El gasto público en la democracia*, IEF, Madrid, pp.77-110.
- NCES (2006): *Educational Digest*, National Center for Education Statistics, US Department of Education, <http://nces.ed.gov/>
- OCDE (varios años): *Education at a glance*, OCDE, Paris
- PAGAN, TH. (2006): "A Shell Game: Federal Funds to Improve Schools" *Center on Education Policy* ([www.cepd.org](http://www.cepd.org)).

- PRIMONT, D. y DOMAZLICKY, B. (2006): "Student achievement and efficiency in Missouri schools and the No Child Left Behind Act", *Economics of Education Review* 25, pp. 77-90.
- PISA (2000, 2003): Programme for International Student Assessment, OCDE, Paris.
- ROMER, P. (1990), "Endogenous Technological Change", *Journal of Political Economy*, oct.1
- SAN SEGUNDO, M<sup>a</sup>.J. (2003): "El gasto público en educación: 1975-2000", *El gasto público en la democracia*, IEF, Madrid, pp. 191-222.
- SAN SEGUNDO, M<sup>a</sup>.J. (2005): "Política de becas y ayudas al estudio en 2005", *Presupuesto y Gasto Público*, núm 38, pp. 7-30
- SAN SEGUNDO, M<sup>a</sup>.J. (2005b): "Promoción y remuneración del profesorado universitario: de la LRU a la LOU", *Hacienda Pública Española*, núm. 172, pp. 93-118
- SAN SEGUNDO, M<sup>a</sup>.J. (2006a): "La política educativa a comienzos del siglo XXI", *Información Comercial Española*, núm. 829, pp. 49-66.
- SAN SEGUNDO, M<sup>a</sup>.J. (2006b): "Unos presupuestos para el progreso de la educación y la investigación", *Presupuesto y Gasto Público* 42, pp. 255-281.
- SAN SEGUNDO y PETRONGOLO, B. (2004): "School-leaving and unemployment: evidence from Spain and the UK", en Sofer, C. (ed), *Human Capital over the Life Cycle*, Ed. Elgar.
- SANZ, L., CRUZ, L. y MARTÍNEZ, C. (2006): "Estabilidad y cambio en las políticas de ciencias, tecnología e innovación", CASIC, DT 06-15, Diciembre.
- SCHLEICHER, A. (2005): *La mejora de la calidad y la equidad en la educación: retos y respuestas políticas*, Fundación Santillana, Madrid.
- TIMSS (1995): Trends in International Mathematics and Science Study, ISC, <http://timss.bc.edu/timss2003.html>.