

Financiación del sistema educativo

Documento Inicial

Red por el Diálogo Educativo

I.	El estado de la financiación de la educación en España	2
1.1.	Introducción	2
1.2.	Educación como derecho fundamental y bien social	3
1.3.	Financiación de la educación en España y sus distintas métricas	4
1.4.	Desigualdad entre CCAA y en las CCAA	8
1.5.	Fortalezas y debilidades del modelo de financiación educativa	11
II.	Una visión para un nuevo modelo de financiación	13
2.1.	Un modelo de financiación para el ODS4	13
2.2.	Principios básicos del modelo de financiación.....	14
III.	Características del nuevo modelo de financiación	16
3.1.	Características generales del modelo	16
3.2.	El papel del MEFP: becas y cooperación territorial	18
3.3.	Déficits de los centros y las políticas educativas en las CCAA	19
IV.	Cuantificación del modelo y transición	23
4.1.	Un modelo de financiación para un modelo educativo consensuado	23
4.2.	Cuantificación de los déficits estructurales de financiación educativa	25
4.3.	Transición al nuevo modelo y contexto de restricción presupuestaria	28
	Bibliografía	30

I. El estado de la financiación de la educación en España

1.1. Introducción

La financiación de la educación es una de las áreas más mencionadas en cualquier discusión de políticas educativas. La educación como servicio público requiere de inversión pública que acompañe la organización y prestación del servicio así como su configuración institucional. Es lógico, por tanto, plantear una profunda reflexión sobre una herramienta fundamental para lograr los objetivos de cualquier sistema educativo.

Durante las cuatro últimas décadas previas a la crisis económica de 2008, en España se han producido importantes avances en la inversión pública en general y la inversión en educación en particular (en especial entre 1965 y 1995). Tras un ligero freno a ese crecimiento del gasto entre 1995 y 2008, a partir de 2008 se han dado numerosos casos de reducción presupuestaria asociada a la inversión pública en educación, incluido el del sistema educativo español. Dada esta situación, cabe preguntarse qué peso tiene la financiación de la educación para la calidad, equidad e inclusión de un sistema educativo y, en concreto, en qué casos es más o menos relevante el nivel de inversión sobre estos objetivos y, si lo es, con qué tipo de alumnado es más relevante.

Como han apuntado diversos estudios, una financiación adecuada de los sistemas educativos es una condición necesaria para la mejora de la calidad del mismo, aunque a partir de cierto umbral (cifrado por la OCDE (OCDE, 2016) en una inversión acumulada de \$50.000 por alumno entre los 6 y los 15 años, aunque solo medido con resultados de aprendizaje en pruebas PISA) las mejoras automáticas no ocurren necesariamente y el gasto, por tanto, se vuelve menos eficiente en términos de resultados.). La investigación económica de los 80 y los 90 parecía haber llegado a un consenso en torno a la siguiente premisa: invertir en educación es importante, pero solo hasta cierto punto (cuya determinación es discutible). Sin embargo, una ola de investigaciones recientes que presentan evidencia causal (y no correlacional) y por tanto más rigurosa en cuanto a la metodología, muestra que la financiación sigue importando en países muy desarrollados (como Estados Unidos), para una multiplicidad de resultados (pruebas de aprendizaje, graduación en secundaria o acceso a la universidad), para todos los alumnos y en especial para los alumnos de entornos más desfavorecidos¹. De hecho, algunas investigaciones a partir de los datos de PISA han mostrado precisamente que a mayor gasto, mayor igualdad de oportunidades, apuntando a la equidad como resultado causado por la mejora de la financiación (Bonal et al, 2015

A pesar de la aparente contradicción, es posible relacionar ambas reflexiones y contextualizarlas para el caso español, a través de tres consideraciones:

1. En primer lugar, la investigación muestra que **la financiación debe ser relacionada con diversos indicadores de éxito escolar y vital más allá de los resultados** de las

¹ Ver Jackson (2018).

pruebas estandarizadas como PISA. Estas incluirían logro educativo, acceso a la universidad, bienestar emocional, probabilidad de empleo o retornos en el mercado laboral.

2. En segundo lugar, de acuerdo con el argumento de la OCDE, el sistema educativo español ha alcanzado el umbral al que hace referencia de los \$50.000 entre los 6 y los 15 años, lo cuál sugiere que **mejoras automáticas de la financiación no traerán necesariamente mejora de resultados**, al igual que ligeras caídas vayan a traer caídas en los resultados (tal y como hemos visto a lo largo de la crisis económica).
3. Para traducir mejoras en financiación en mejoras en éxito escolar, es preciso **articular una alternativa de modelo educativo y las características que éste debería tener, dotando de contenido a todo aquello que se quiere financiar**. Esto permitiría asumir que la financiación (como medio y no como fin) puede ser decisiva a la hora de lograr un sistema educativo orientado a la equidad, inclusión y calidad.

Con todo ello, el objetivo de este documento es abordar en profundidad la cuestión de la financiación para el sistema educativo español, sin renunciar a las cuestiones más controvertidas. Se realiza, en primer lugar, un breve diagnóstico de la situación de la financiación del sistema educativo español. Tras ello, se plantea una visión de un sistema de financiación que acompañe a las características esenciales de un modelo educativo integral orientado a la calidad, equidad e inclusión, considerando el marco normativo e institucional del sistema educativo español. Finalmente, se trata de cuantificar las implicaciones de este sistema, abordando las partidas históricamente infra-financiadas en el sistema educativo en conjunción con el resto de los pilares elaborados por parte de la Red por el Diálogo Educativo (REDE) para un sistema educativo avanzado y de consenso. Finalmente, se valoran las opciones y condiciones necesarias para alcanzar los objetivos de financiación que permitan lograr los objetivos planteados en esta alternativa.

1.2. Educación como derecho fundamental y bien social

La financiación pública de la educación como servicio público presenta sólidas justificaciones. En primer lugar, financiar la educación tiene una justificación desde el punto de vista de la ciencia económica, por dos motivos: (i) la intervención del estado es necesaria ya que es decisiva para resolver los fallos del mercado (asimetrías de información, externalidades, o falta de desarrollo del sistema financiero) a la hora de lograr acceso y calidad en la provisión del servicio; (ii) la intervención del estado es imprescindible para la reducción de las desigualdades, en este caso, al acceso a una educación de calidad.

Desde el punto de vista social, la financiación pública de la educación permite, bajo ciertas condiciones, la socialización de los niños y niñas en una institución reglada y obligatoria, en la que desarrollan su capacidad para la convivencia y aprendizaje, donde la escuela juega el papel del cuidado de los menores. Desde el punto de vista cívico, la escuela financiada públicamente es una de las instituciones que permiten el desarrollo de los valores necesarios

para vivir en una sociedad democrática y en un mundo interdependiente con un desafío de sostenibilidad social, económica y ambiental.

Desde la perspectiva jurídica, el derecho a la educación es un derecho humano fundamental de niños y niñas reconocido en las normas internacionales (Art. 26 de la Declaración de los Derechos Humanos), es decir, es parte del estándar moral global que garantiza la dignidad humana. Ese reconocimiento implica una obligación legal para los gobiernos de respetar, proteger y hacer efectivo ese derecho proveyendo un sistema escolar accesible, que debe ser gratuito en su etapa básica (UNESCO y Right to Education Initiative, 2019).

Es por tanto relevante recordar que la educación es un bien que debe ser financiado mediante impuestos que garanticen los recursos suficientes para un sistema educativo orientado a la calidad, equidad e inclusión. Es más, la inversión en educación viene teniendo cada vez más justificación desde varias perspectivas, a la luz de resultados de la investigación más reciente. En primer lugar, son numerosos los estudios (varios de ellos liderados por el premio Nobel James Heckman) que alertan de que la inversión en edades tempranas conllevan mayores retornos en la vida adulta: *“el retorno a la inversión a largo plazo en educación temprana de calidad para el alumnado desaventajado es de entre un 7 y 10% por cada cantidad invertida, y se traduce en mejoras educativas, de salud, sociabilidad, productividad económica y reducción del crimen”*. En segundo lugar, un sistema educativo que no está suficientemente financiado genera externalidades negativas que, en el caso español, son especialmente agravadas por su naturaleza dual en términos de logro educativo, que se acentúan al considerar el alto desempleo estructural, la fuerte dualidad laboral, y la elevada desigualdad y pobreza infantil. Como apuntan Gortazar y Moreno (2017), la falta de consenso, unido a los vaivenes de la financiación, genera que los resultados de éxito escolar (como el logro educativo, la no repetición de curso o los resultados de aprendizaje) tengan costes y consecuencias importantes en términos de inclusión educativa, de actividad laboral, de desempleo y precariedad, o de crecimiento económico.

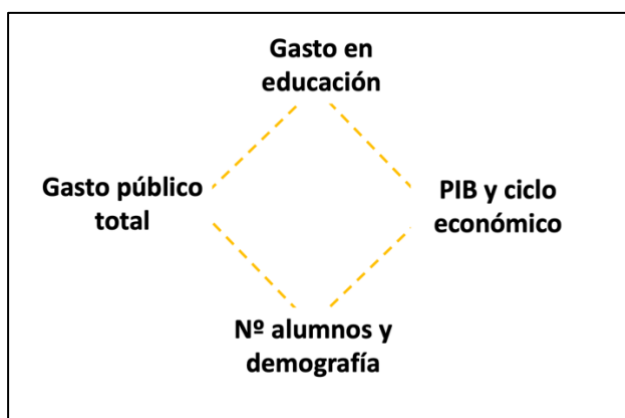
Esta reflexión tiene implicaciones para el modelo educativo, social y económico español, en el que perviven retos relevantes en términos de acceso, igualdad de oportunidades, calidad, equidad e inclusión o segregación del sistema educativo.

1.3. Financiación de la educación en España y sus distintas métricas

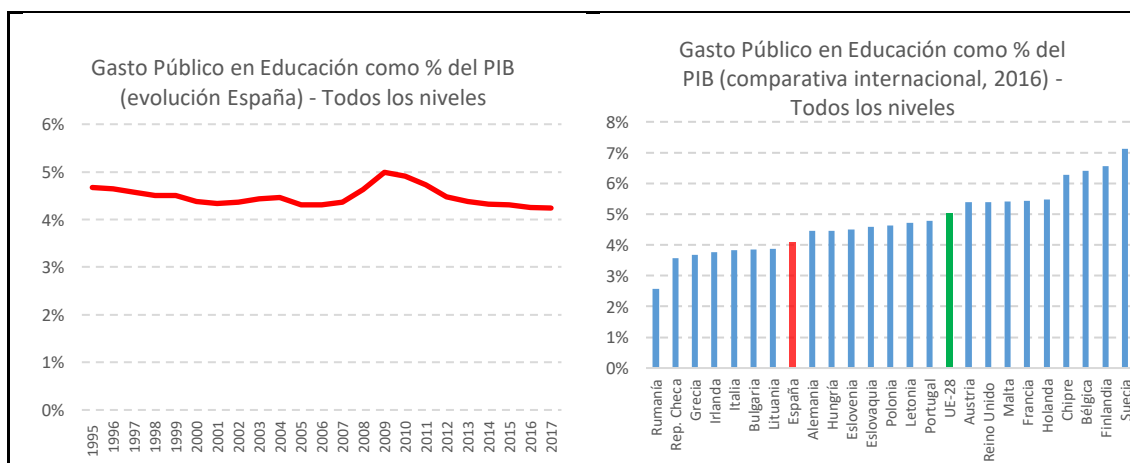
A continuación se presentan las principales métricas de la financiación de la educación, con el doble objetivo de plantear una mirada amplia a los indicadores y a la vez presentar los distintos condicionantes de la financiación de la prestación de la educación como servicio público. Se consideran los siguientes indicadores:

² La Comisión Europea, en su Informe País 2018 sobre España señalaba: “La polarización de las cualificaciones y la elevada tasa de abandono escolar prematuro reflejan la desigualdad de oportunidades. La elevada proporción de niños cuyos padres están en situación de riesgo de pobreza o exclusión social supone un lastre para la capacidad de España de reducir las desigualdades a largo plazo, ya que el contexto socioeconómico de los niños tiene un efecto negativo sobre sus posibilidades de obtener buenos resultados en la escuela.”

- (i) el gasto público en educación sobre el PIB, que permite dimensionar el gasto sobre el peso de la economía española y el ciclo económico;
- (ii) el gasto en educación sobre el gasto público total, que permite comprender el grado de priorización de la inversión pública en educación respecto otros ámbitos como sanidad, pensiones o política social;
- (iii) el gasto por alumno, que contextualiza la inversión desde la perspectiva de los beneficiarios del sistema;
- (iv) el gasto por alumno sobre PIB per cápita, que combina economía (PIB), beneficiarios (alumnos) y demografía (población total – cápita-), siendo esta última muy importante para el futuro del sistema dado el envejecimiento esperado de la población española, así como la disminución del número de alumnos en el sistema.

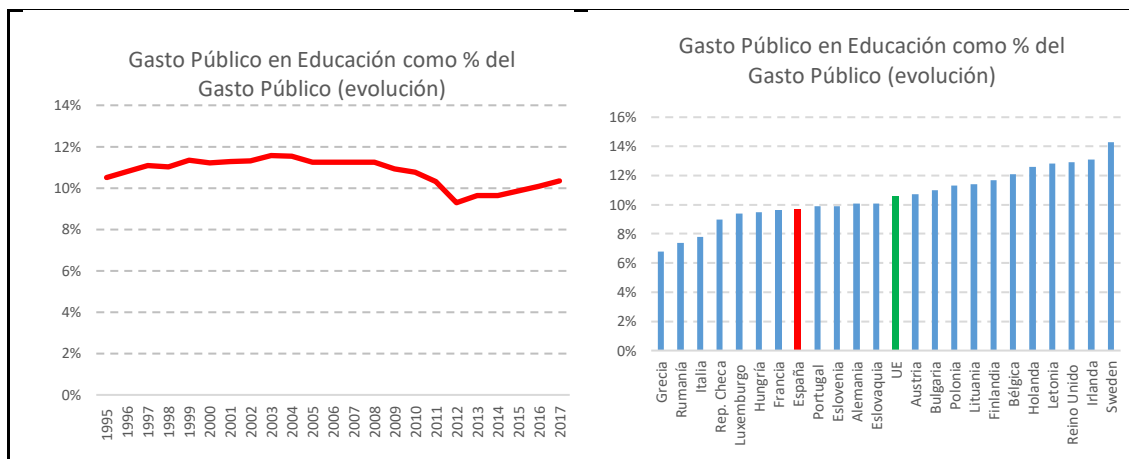


En primer lugar, se muestra la evolución del gasto público sobre el PIB para España y su comparativa con países de la UE en base a datos de Eurostat. Como puede apreciarse, el gasto público en educación (**considerando todos los niveles educativos**) en España se ha movido entre el 4 y el 5% del PIB, alcanzando el pico del 5% en el año 2009 (debido principalmente a la fuerte caída del PIB) y su punto más bajo en 2017 (4.2%), situándole lejos de la media de la UE (en torno al 5%).



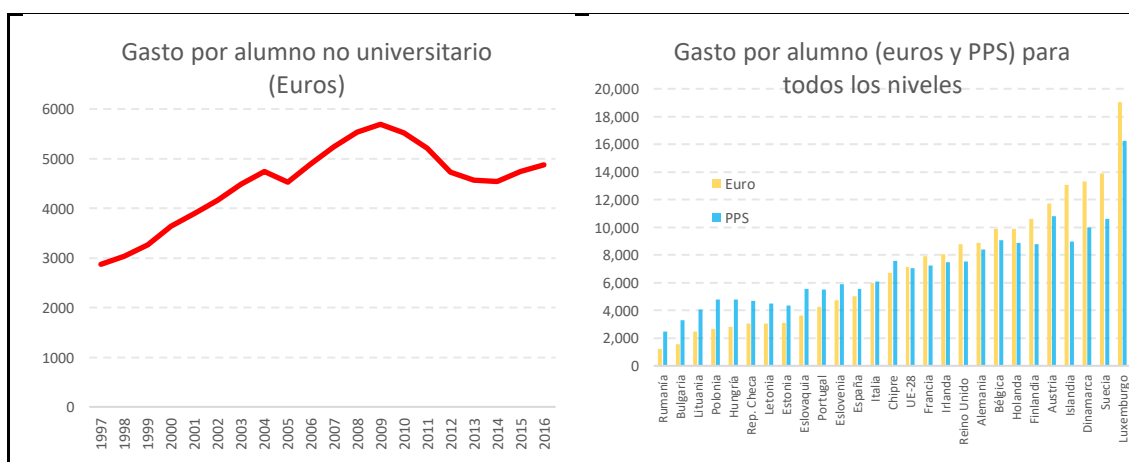
Fuente: INE (evolución) y Eurostat (comparativa) para todos los niveles educativos. El dato de Eurostat excluye atención temprana.

En segundo lugar, se presenta el gasto público en educación en base al tamaño del sector público, y se compara de nuevo con los resultados internacionales. Como puede apreciarse, el peso del gasto público en educación ha oscilado entre el 10 y el 12% entre 1995 y 2010, momento en el cuál baja por debajo del 10%, ligeramente inferior a la media de la UE (10.6%), lo cuál muestra que la presión de otros servicios públicos (como políticas de empleo o pensiones) ha aumentado en términos relativos durante el periodo de la crisis en relación al gasto en educación.



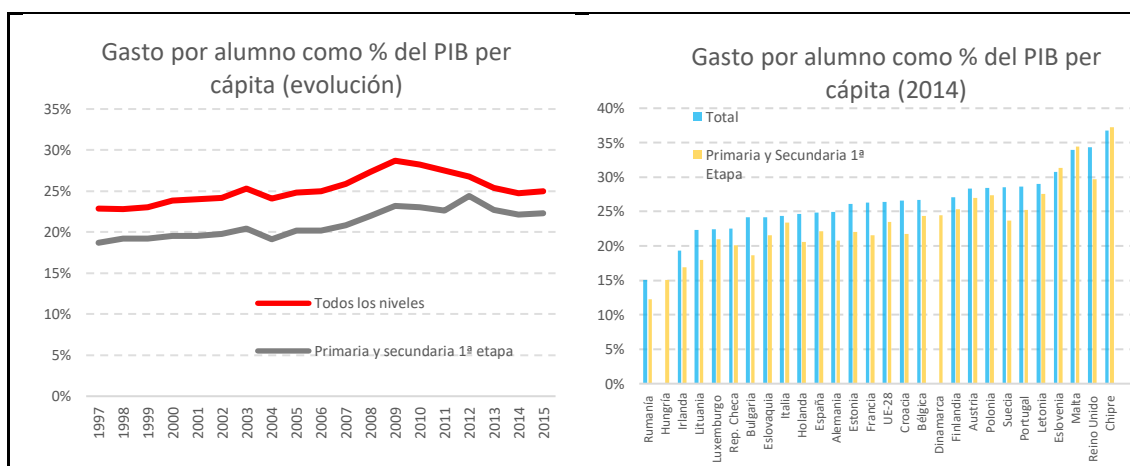
Fuente: INE (evolución) y Eurostat (comparativa) para todos los niveles educativos. El dato de Eurostat excluye atención temprana.

En tercer lugar, se presenta la evolución y comparativa del gasto por alumno, esto es, del gasto en educación en términos del número de beneficiarios del servicio público, de la misma forma que se realiza para el cálculo de las pensiones. El gasto por alumno no universitario creció ininterrumpidamente entre 1997 y 2009, alcanzando un máximo 5.692 euros de gasto por alumno para alumnos en centros públicos y concertados en 2009, y reduciéndose después a 4.537 euros por alumno en 2014 (periodo en el número de alumnos ha aumentado), para recuperarse ligeramente a 4.879 euros por alumno en 2016. Finalmente, al comparar el gasto por alumno con los países de la Unión Europea, España se sitúa ligeramente por debajo de la media de la UE.



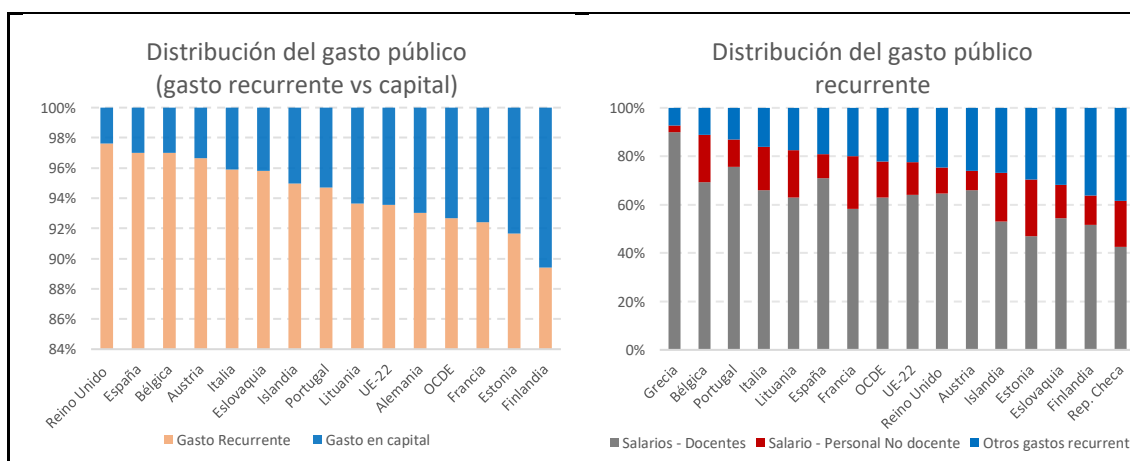
Fuente: MECD (evolución) para los niveles educativos no universitarios y Eurostat (comparativa) para todos los niveles, excluyendo atención temprana.

Por último, se analiza la evolución de la última métrica de inversión, esto es, del gasto por alumno como porcentaje del PIB per cápita, que considera simultáneamente gasto, economía, número de usuarios del servicio público y demografía. Como puede apreciarse el indicador aumentó progresivamente entre 1997 y 2009, tanto para el total de alumnos como para los alumnos en primaria y ESO. Tras 2009, el indicador ha permanecido constante en primaria y ESO, y se ha reducido para el total de todos los niveles (principalmente por la caída en educación superior).



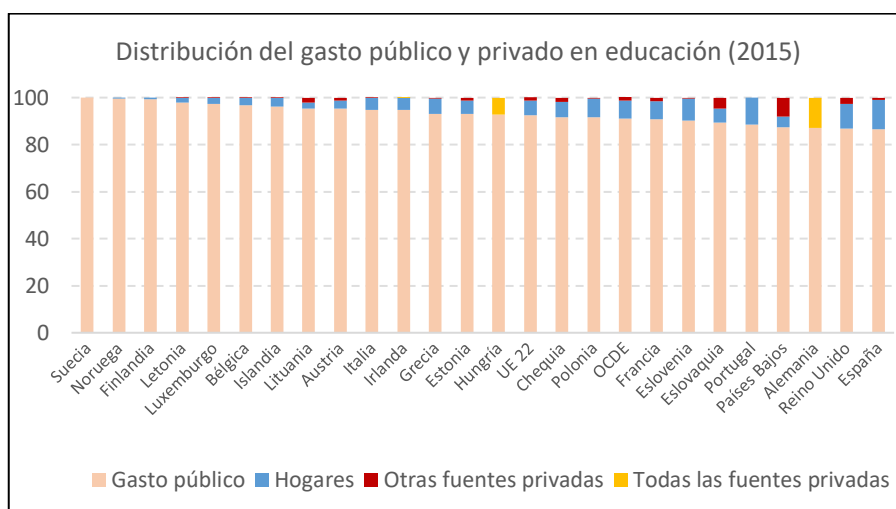
Fuente: MECD (evolución) y MECD (comparativa) en base a las Cifras de la Educación 2018.

A continuación, se muestra una comparativa del desglose del gasto público en educación entre gasto recurrente y gasto en capital. Como puede apreciarse, el gasto en capital (inversiones, infraestructuras, etc...) es del 3% en España, inferior al de la media de la OCDE y la UE, lo cual puede reflejar necesidades de actualización de las infraestructuras del sistema educativo de cara al futuro. Por último, cabe destacar que en el gasto recurrente, España dedica una proporción del 81% de su gasto recurrente a nóminas de personal docente y no docente, ligeramente superior a la media de la OCDE y la UE, que gira en torno al 77 o 78%. En particular, es el personal docente el que sobresale en cuanto a la financiación, ya que copa el 71% del presupuesto, frente al 63% de la media de la OCDE (ver OCDE, 2018).



Fuente: OCDE (Education at a Glance, 2018) para niveles educativos de primaria, secundaria y post-secundaria no terciaria.

Por último, se analiza la distribución del gasto total en educación entre gasto público y gasto privado. Es llamativo que España es el país europeo donde más proporción del gasto total asumen las familias (13%). Esto puede tener serias implicaciones para la eficiencia del gasto público en educación como bien público y para la igualdad de oportunidades en forma de barreras económicas para muchos hogares. Esto se debe, entre otras cosas, a la existencia de un modelo de conciertos que cubre el 25% del sistema educativo, que es anómalo respecto a otros países de la UE, y que va aparejado de mayor gasto privado por parte de las familias con respecto a los centros públicos.



Fuente: OCDE (Education at a Glance, 2018) para niveles educativos de primaria, secundaria y post-secundaria no terciaria.

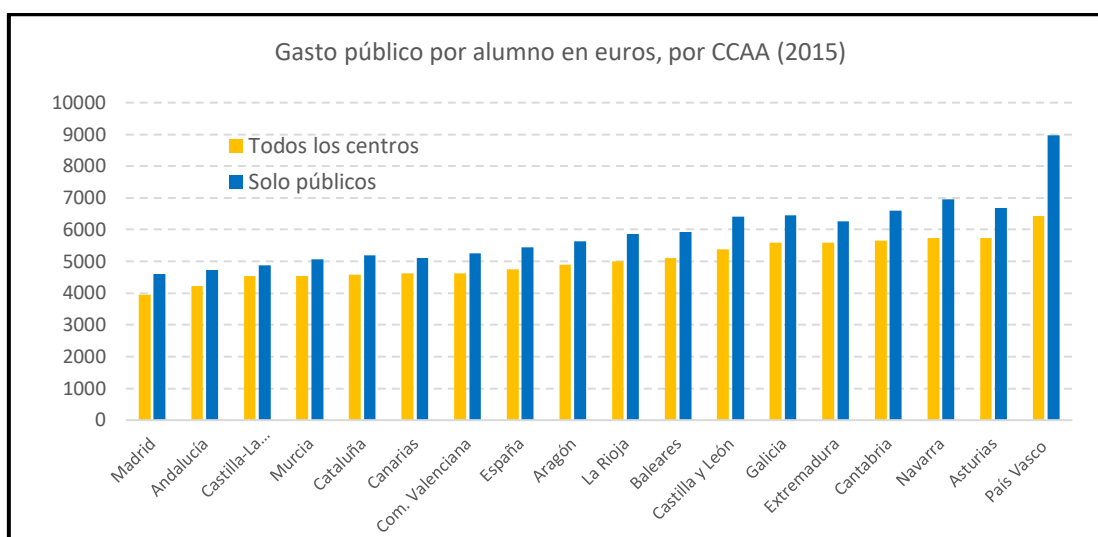
En resumen, la inversión pública en educación en España se encuentra por debajo de la media de los países de su entorno al compararla con el PIB, el gasto público total, el número de alumnos y el número de alumnos con respecto al PIB per cápita. Esta situación tiene que ver sobre todo con la fuerte reducción del gasto en el periodo de 2010 a 2014, que no ha llegado a recuperarse y por tanto sitúa la financiación educativa en una posición estructuralmente baja en relación a la de otros países según varios indicadores. Entre otras cosas, esto tiene que ver con el crecimiento del número de alumnos durante el periodo 2010-2014, que aún continúa y parece haber llegado a su máximo en 2018.

1.4. Desigualdad entre CCAA y en las CCAA

El sistema educativo español ha experimentado una gran transformación a partir de 1978 en su modelo de gestión, pasando de una fuerte centralización a un estado descentralizado, donde las Comunidades Autónomas son las competentes y responsables de una gran parte de la regulación (mediante leyes autonómicas, decretos y órdenes) y de toda la gestión de las políticas educativas, los programas y el día a día de los centros escolares. El Ministerio de Educación (antes MECD, ahora MEFP) sigue manteniendo la competencia de legislación básica –para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho a la educación–, la

homologación de títulos, las becas, los programas de cooperación territorial, además de asegurar la consecución de los objetivos marcados por el sistema educativo. En primer lugar, es necesario recalcar que, desde una perspectiva de largo plazo, la descentralización ha supuesto una reducción prácticamente generalizada de las diferencias territoriales en indicadores de acceso, tasas de idoneidad, o tasas de graduación (FIDEAS, 2019): las diferencias territoriales en gasto por alumno se redujeron entre 2002 y 2007, aumentaron a lo largo de la crisis hasta 2014 (retomando niveles de 2002) para después reducirse de nuevo cerca de los niveles más bajos, alcanzados en 2007.

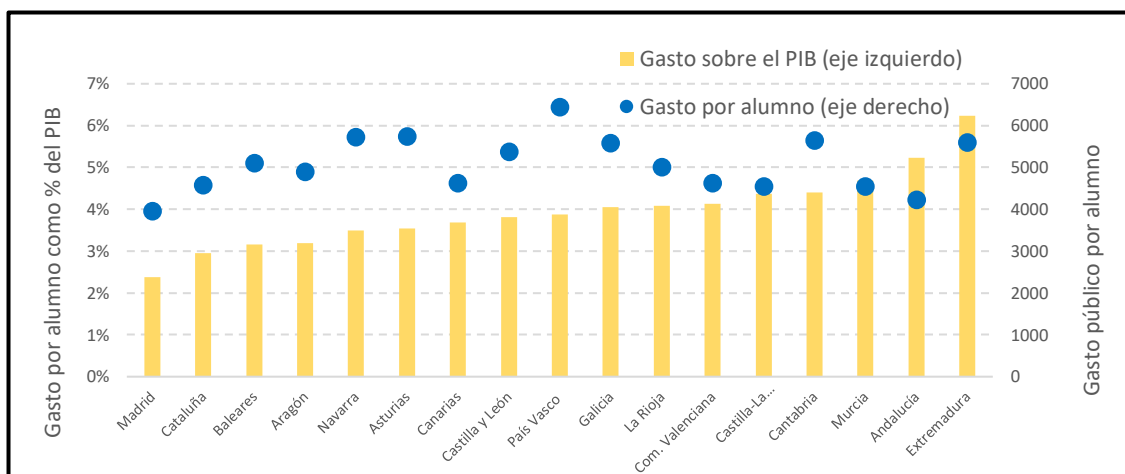
En todo caso, persisten notables diferencias de financiación por alumno entre Comunidades Autónomas, no necesariamente asociadas a desigualdades de partida entre las mismas, y que se dan incluso entre las de régimen común, tal y como puede apreciarse en el siguiente gráfico. Por ejemplo, mientras que el gasto por alumno en Madrid es ligeramente inferior a 4.000 euros por alumno (tanto de centros públicos como concertados), el de Asturias es de casi 5.700 euros por alumno, un 40% más. Por último, es destacable la diferencia de gasto público por titularidad de red.



Fuente: Las Cifras de la Educación 2018 (MECD).

Es necesario contextualizar estas diferencias, ya que, al analizar el gasto público con respecto al PIB, la lógica se vuelve distinta y muestra que el sistema de financiación autonómica dispone de fuertes mecanismos de redistribución de recursos públicos entre regiones ricas y pobres. Como puede apreciarse, la relación entre gasto por alumno y gasto sobre el PIB no es necesariamente positiva³, esto es, existen Comunidades Autónomas como Andalucía con una inversión baja por alumno pero alta al compararla con el PIB (superior al 5%), y otras como el País Vasco o Navarra con una inversión muy alta por alumno pero más modesta (en torno al 4%) al compararla con el PIB. Esto tiene dos implicaciones relevantes. Por un lado, el debate sobre la financiación educativa no puede orientarse en torno a una única métrica. Por otro, las diferencias territoriales de gasto por alumno (principalmente entre norte y sur) que suelen generar tanta controversia no se dan necesariamente al extender la comparativa a otros indicadores.

³ El coeficiente de correlación de Pearson entre ambas es de 0,14.



Fuente: Las Cifras de la Educación 2018 (MECD). El gasto sobre el PIB territorializado no incluye el gasto del MECD ni las corporaciones locales.

A la luz de lo anterior, aunque los resultados anteriores muestran la necesidad de seguir avanzando en la reducción de brechas de gasto por alumno entre comunidades autónomas, conviene mantener cierta cautela a la hora de decidir qué pasos deberían realizarse. En particular, todo debate sobre financiación autonómica de la educación en España suele adolecer de dos consideraciones clave que deben permitir evitar caer en simplificaciones: por un lado, no todas las comunidades autónomas prestan el mismo tipo de servicio por sus características socio-demográficas, y, por otro, la autonomía fiscal y presupuestaria de la que gozan las comunidades autónomas y con la que modulan los recursos finales disponibles (vía impuestos autonómicos) para cada política y competencia asignada (vía gasto en distintas consejerías). Estos dos elementos condicionan el gasto por alumno planteado en la figura anterior, el cual es el resultado de tres niveles de decisión conectados: (i) la asignación de recursos (con carácter fundamentalmente no finalista) a cada comunidad autónoma por parte de la administración central mediante su distintos mecanismos de redistribución y compensación territorial; (ii) la captación de recursos adicionales por parte de cada comunidad autónoma a través de los tramos autonómicos de los distintos tributos; (iii) la priorización que cada comunidad da a la educación, y en este caso, a la educación no universitaria, en relación al resto de competencias atribuidas como sanidad, política social, transporte, vivienda, infraestructuras o el propio gasto universitario.

Esto implica que, desde un punto de vista del debate educativo, las desigualdades territoriales son fruto de decisiones contrapuestas de un sistema territorial cuasi-federal como el español, donde existe una fuerte redistribución de recursos para los servicios públicos entre Comunidades Autónomas de mayor y menor renta per cápita. Alrededor de este sistema de competencias educativas se articula un modelo de financiación de la educación aparejado del actual modelo de financiación autonómica⁴.

⁴ Este modelo se caracteriza por: (i) Un reparto de capacidad fiscal entre Administración Central y Comunidades Autónomas; (ii) Un cálculo de necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma que describe como deberían repartirse los recursos según las características de cada territorio; (iii) Un sistema vertical de transferencias entre Administración Central y Comunidades Autónomas; (iv) Un sistema horizontal de transferencias entre Comunidades Autónomas. El objetivo de este sistema es el de igualar recursos autonómicos para prestar servicios

1.5. Fortalezas y debilidades del modelo de financiación educativa

Pero la cuestión de la financiación de la educación, más allá de los indicadores básicos o del propósito último, debe complementarse con una reflexión a modo de diagnóstico de las fortalezas y desafíos generales del sistema educativo en términos de cómo asegurar la financiación necesaria para la consecución de sus objetivos. Se destacan los siguientes elementos:

- a. **Universalidad.** El sistema educativo español puede describirse como un servicio con recursos suficientes para asegurar un acceso cuasi-universal entre las edades de 3 y 16 o 17 años de edad, en línea con los sistemas educativos más avanzados de nuestro entorno. Esa universalidad ha sido posible mediante los esfuerzos de las distintas administraciones, y los impulsos reformistas realizados, principalmente en torno a la LGE (1970) y la LOGSE (1990).
- b. **Demografía.** Entre 2020 y 2030 se espera una caída de la población de entre 0 y 18 años fruto de la caída de la natalidad que ya viene observándose en los últimos años. Esta caída puede rondar en torno al 11%⁵ en promedio en 2030, con caídas aún mayores en algunos territorios. Esta situación va a suponer un desafío, y a la vez una oportunidad, en términos de la organización de la red escolar, la prestación de servicios, y por supuesto la financiación.
- c. **Ciclo económico y financiación.** Al análisis de los últimos ciclos económicos de la economía española desde principios de los 90 muestra que la financiación educación tiene un componente neutro al ciclo económico⁶, esto es, que el gasto sobre el PIB no ha evolucionado a la par con la economía, y varía menos que lo hace la riqueza del país. Sin embargo, la crisis económica de 2008 ha supuesto un efecto negativo importante sobre el gasto, con reducciones presupuestarias con las dos administraciones que han gestionado. A su vez, la relación entre el gasto público en educación sobre el PIB y el peso del gasto público en educación sobre el gasto total

ajustados a sus competencias, esto es, reducir la brecha entre la capacidad recaudatoria y sus necesidades de gasto (De la Fuente, 2019). A pesar de la claridad del modelo, este presenta algunas deficiencias importantes: (i) resultados desiguales no necesariamente asociados a las necesidades de gasto; (ii) falta de transparencia en su implementación; (iii) falta de co-responsabilidad real, en especial de las comunidades autónomas, entre sus decisiones y carga fiscal que las sustenta. Este modelo, que respeta la autonomía fiscal de las comunidades autónomas, considera entre otros factores la estructura poblacional, la población en edad escolar, o la superficie y densidad de población, todas ellas clave para la prestación de servicios educativos: todas ellas determinan la financiación por habitante ajustado, esto es, ajustado a las necesidades de cada comunidad autónoma. A pesar de la claridad conceptual del modelo, su implementación y resultados reales no son necesariamente exitosos, ya que genera diferencias en el gasto no necesariamente correlacionadas con criterios de capacidad ni equidad.

⁵ Ver INE - Proyecciones Demográficas.

⁶ La correlación entre evolución del gasto público en educación sobre el PIB y evolución del PIB es de -0.12, esto es, no significativa. A su vez, la correlación entre evolución del peso del gasto público en educación sobre el gasto total y la evolución del PIB es de 0.53, esto es, positiva y estadísticamente significativa. El cálculo se realiza con datos del MEFP, sin contar gasto no imputado a CCAA, esto es, gasto de la Administración Central o corporaciones municipales y entes locales.

es positiva, lo cuál podría sugerir que las mejoras en financiación de la educación se dan principalmente cuando el gasto público mejora respecto al PIB.

- d. **Financiación de infraestructuras y servicios.** La falta de inversión en capital y servicios persisten, incurriendo en debilidades del sistema para dar igualdad de oportunidades reales a todo el alumnado. Estas necesidades no están del todo contempladas de una forma estable a lo largo y ancho del sistema educativo español, siendo notorios algunos casos específicos de comunidades autónomas. Pueden destacarse, por ejemplo, el problema de infraestructuras tanto en zonas muy urbanas (casos de barracones) como en zonas rurales y aisladas (con poca inversión mientras la población cae) que limitan las oportunidades de aprendizaje de forma flexible a lo largo del curso escolar, o la falta de infraestructuras para dar respuesta a situaciones de altas o bajas temperaturas en periodos invernales o estivales. A su vez, persisten brechas de financiación para servicios esenciales que garanticen las oportunidades de éxito escolar, fundamentales para una jornada educativa flexible y segura, como son las becas y ayudas, los servicios de comedor, el transporte o los servicios extra-escolares.
- e. **Nóminas, ratios y organización de los centros.** A pesar de que el profesorado del sistema educativo español está razonablemente bien remunerado, persiste una percepción de falta de recursos (ver TALIS, 2018) que podría estar asociada a tres factores: (i) reducciones presupuestarias en términos de personal y nóminas en el periodo 2010-2013 que no han sido neutrales al principio de igualdad de oportunidades (ver IVIE, 2018) y no se han recuperado a fecha de 2019, lo cuál ha podido generar dificultades añadidos en muchos centros a la hora de la gestión de la diversidad en el aula; (ii) un estructura de jornada y curso escolar comprimidos, que en connivencia con un currículum sobre-cargado y todavía prescriptivo (ver REDE, 2019a) -y un número de horas lectivas muy elevado en ESO-, generan una enorme presión a alumnado y profesorado a trabajar contra-reloj; (iii) un modelo de organización de centro que pivota en torno al aula como espacio de aprendizaje, reduciendo la eficacia y eficiencia de la gestión de los recursos escolares y a la vez generando necesidades de recursos añadidos para el profesorado (ver REDE, 2019).
- f. **Financiación, segregación escolar y desigualdad.** El modelo de doble titularidad de acceso a la educación como servicio público presenta deficiencias en su implementación que dificultan, entre otros, que el acceso sea en igualdad de oportunidades. Los centros de titularidad pública asumen de forma desproporcionada la educación del alumnado en mayor desventaja, lo cuál tiene implicaciones sobre la segregación escolar, un problema creciente de nuestro sistema educativo (Save the Children, 2018a) que puede tener consecuencias negativas importantes a largo plazo. Esto se debe, entre otros, al modelo de conciertos educativos, su estructuración normativa y administrativa y a su insuficiente financiación, que resulta en la generalización de cuotas ilegales en forma de aportaciones voluntarias que limitan de facto la libre elección del alumnado. Este ahorro presupuestario para la administración se traduce en un elevado gasto de los

hogares (tal y como se ha mostrado previamente), implica un ahorro presupuestario para la administración con externalidades negativas para el sistema educativo, en lo que Gortazar (2016) denomina como equilibrio de política educativa ineficiente.⁷ Debe señalarse que, en algunos casos y especialmente en el periodo de crisis, numerosos centros educativos públicos recurren a contribuciones económicas de las familias para financiar suministros, actividades y servicios que a la vez que diferencian su oferta educativa generan barreras económicas que contribuyen a la segregación.

II. Una visión para un nuevo modelo de financiación

Buscamos una visión de modelo de financiación como instrumento al servicio de un modelo educativo consensado, que persiga la consecución de los objetivos esenciales que se buscan. En particular, REDE tiene como principio fundacional la búsqueda de una educación de equitativa, inclusiva y de calidad para todo su alumnado, formulado a través del Objetivo para el Desarrollo Sostenible Número 4.

En conjunción con dicho principio sobre objetivos finales del sistema, se consideran también los principios clave que pueden y deben definir un modelo de financiación del sistema educativo español. Se tiene en cuenta las especificidades del modelo educativo español, su estructura normativa, administrativa e institucional.

2.1. Un modelo de financiación para el ODS4

De acuerdo a la definición del ODS 4, planteamos un modelo de financiación que persigue la equidad, inclusión y calidad del sistema de forma adaptada a las particularidades del sistema educativo español.

- **Calidad.** Definimos calidad de un sistema educativo como aquel que es capaz de lograr el éxito escolar de todos los alumnos. En particular, planteamos éxito escolar de una manera holística y multi-dimensional, en la que consideramos: (i) completar estudios obligatorios y tener oportunidades formativas relevantes para la vida adulta; (ii) adquirir un nivel básico de competencias clave en el marco de la Recomendación Europea. Esto se traduce, para el caso español, en que el sistema de financiación educativa debe apoyar al sistema a la hora de mejorar en ambos aspectos, sobre todo en el acceso a educación postobligatoria.

⁷ Este equilibrio se da “mediante un óptimo de financiación de los conciertos por parte del Ministerio y las CCAAs, que no puede ser ni demasiado alto (se eliminarían barreras de entrada) ni demasiado bajo (subiendo las aportaciones de padres, se estrecharía la base de la coalición de votantes), lo cuál implicaría la privatización total de la financiación –volviendo al modelo previo a 1985-. El sistema educativo permite pagar lo que para ellos es un modesto copago en vez de pagar más impuestos que eliminen las barreras de entrada. Bajo esta premisa, el problema de fondo no es tanto la titularidad de la escuela concertada, sino cómo se financia y quien puede acceder a ella.”

- **Equidad.** Definimos equidad como la capacidad del sistema de ofrecer las mismas oportunidades a todos dando más recursos a quien más necesita, compensando así desventajas de tipo socioeconómico o cultural. Tal y como se apunta en la introducción de este documento, las mejoras en financiación para alumnado en mayor desventaja suelen estar aparejadas a mejoras sistemáticas, lo cuál revela que la inversión más eficiente y eficaz es la que es más equitativa. Por tanto, el sistema de financiación debe buscar el principio de progresividad en la financiación, incluyendo también la reducción de las diferencias territoriales de gasto por alumno. En particular, se ha demostrado de la eficacia de la financiación de ciertos programas de refuerzo (como PROA, ver García-Perez et al (2017)) o becas para mejorar la equidad de los resultados que, acompañado de financiación regular (vía personal) pueden ayudar a fortalecer los mecanismos de compensación de un imperfecto modelo comprensivo donde persisten desafíos estructurales del modelo comprensivo.
- **Inclusión.** Si definimos inclusión como la capacidad de responder a la diversidad de necesidades y características de todos los alumnos a través de distintas políticas y prácticas para asegurar su aprendizaje, el modelo de inclusión del sistema educativo español también presenta algunos desafíos importantes, en términos de: (i) atención al alumnado ACNEAE; (ii) escuelas rurales y servicios asociados; (iii) incremento de la segregación escolar; (iv) gestión de la creciente e imparable diversidad cultural e inmigración en la escuela.

2.2. Principios básicos del modelo de financiación

Además de los objetivos centrales enfocados por el ODS4, consideramos los siguiente principios como básicos para articular un modelo de financiación del sistema educativo español:

- **Beneficios de la inversión, política fiscal y credibilidad del sector educativo.** Tras varias décadas donde la inversión en educación no ha alcanzado nunca los niveles de países europeos, cabe preguntarse hasta qué punto la sociedad española no ha interiorizado la importancia en términos sociales y económicos de la inversión en educación. Por tanto, es necesario traducir esos retornos a ganancias que toda la sociedad pueda percibir, incluida la que puede no necesitar más financiación que la que hay en el modelo actual. De forma complementaria, es necesario enfatizar la importancia de establecer un diálogo sincero y riguroso con las administraciones de Hacienda central y autonómicas, así como con la sociedad en su conjunto, sobre la importancia y los beneficios individuales y colectivos de la inversión pública en educación. Para ello, es necesario que el sector educativo en su conjunto avance hacia una mayor responsabilidad profesional de evaluar y presentar evidencia de los programas y políticas que den credibilidad al sector ante la sociedad.
- **Derecho a la educación, libertad de elección y gratuidad.** Tal y como apuntan Puelles y Menor (2019) el artículo 27 de la constitución –posteriormente desarrollado en la LOE- es quizás el único espacio de encuentro político posible,

y eso ocurre a pesar de su inestabilidad y complejidad. Por tanto, no deben ignorarse las deficiencias y desequilibrios que genera este modelo. Mientras que se da una creciente segregación escolar y la desigualdad de resultados persiste en torno a indicadores clave (Gortazar, 2019), a la vez y quizás por ello, el modelo de elección de centro tiene deficiencias importantes en torno al acceso en igualdad de oportunidades para todo el alumnado⁸. **Aunque debe estar acompañada de otras medidas, la correcta financiación de los centros públicos y concertados puede un papel fundamental a la hora de paliar los desequilibrios generados por todos estos desafíos.**

- **Prevenir antes que paliar.** Toda la investigación social reciente muestra la fuerte relación que existe entre inversión pública en educación y resultados. La reducción de brechas de aprendizaje es mayor cuando esta se desarrolla en edades tempranas, ya sea en educación pre-escolar o primaria (en relación a secundaria). Sin embargo, el sistema educativo español, al igual que muchos otros, invierte más recursos por alumno en etapas educativas más avanzadas como la ESO o las etapas post-obligatorias o universitarias.
- **Servicios públicos, eficiencia y transparencia.** Es necesario ser conscientes que la financiación de la educación presta servicios públicos que tienen a la vez un gran valor social y suponen un alto esfuerzo económico para las arcas públicas (escuelas rurales, servicios educativos orientados a la inclusión). Para seguir prestando este tipo de servicios y hacerlos sostenibles, un modelo de financiación educativa que llegue de manera convincente a las comunidades autónomas no puede renunciar a mejorar la eficiencia en la prestación de todos los servicios que presta, ni tampoco a hacerlo de una manera cada vez más transparente a la ciudadanía y la comunidad educativa: mientras que la transparencia promueve participación y credibilidad, la opacidad dificulta la conversación, genera desconfianza, y exacerba la crítica. A su vez, la eficiencia es quizás el aliado más importante de la equidad educativa, ya que ante la falta de ella, son los alumnos más vulnerables los que se ven más castigados, siendo el resto capaces de movilizar recursos en el hogar para hacer frente a las ineficiencias del sistema. Existen experiencias internacionales relevantes en términos de modelos de financiación por fórmula (con parámetros que garanticen mayor financiación para centros con alumnado socialmente desaventajado), o financiación por resultados, que pueden orientar a las administraciones a una mejor toma de decisiones orientada a objetivos de política educativa.

⁸ Podemos estructurar los desafíos en cuatro categorías: (i) Normativos, a través de las leyes orgánicas y los decretos autonómicos que regulan los criterios de acceso (zonas de prioridad, puntos de discrecionalidad para los centros, etc...) del alumnado a los centros sostenidos con fondos públicos; (ii) Institucional, como los sistemas de asignación (mecanismo de Boston, ver Calsamiglia (2018)) de alumnos a centros que condicionan los incentivos de las familias. de asignación a centros), las oficinas de escolarización y otros situaciones; (iii) Escolar, a través de la situación de cuasi-mercado competitivo de los centros educativos, que condiciona en muchos casos como inhibidor del equilibrio entre derecho y libertad; (iv) Social, a través a las preferencias y prioridades de las familias y ante la creciente segregación urbana y proporción de alumnado de origen inmigrante.

- **Flexibilidad y adaptabilidad.** Finalmente, se apuesta por un modelo más flexible, que disponga de una capacidad de dotar recursos a experiencias y proyectos que se articulan desde la práctica, en red y orientados a la mejora educativa. En la actualidad, la inversión orientada a la mejora o innovación presenta síntomas importantes de rigidez (REDE, 2019b), está dirigida a estrategias en ocasiones difusas o poco articuladas, y dificulta, más que facilita, la labor de los centros educativos. Asimismo, también las experiencias de financiación a los centros por nivel de necesidad o “complejidad” adolecen de rigidez, como ejemplifica el caso catalán.

III. Características del nuevo modelo de financiación

3.1. Características generales del modelo

Proponemos una estructura de financiación acorde con el ordenamiento jurídico y territorial actual de descentralización de las competencias educativas a las Comunidades Autónomas. En concreto, asumimos que la gestión de los centros educativos es más eficaz cuanto más cerca se encuentra de la ciudadanía. De hecho, consideramos relevante incorporar mecanismos y espacios de coordinación donde los municipios puedan participar de una manera más activa en la definición de las políticas educativas y en los órganos de decisión de los centros educativos y su entorno.

La financiación de los centros educativos del sistema español se realiza a través del sistema de tributos e impuestos del estado cuya competencia está distribuida entre Administración Central y Comunidades Autónomas⁹. En este sentido, el modelo de financiación autonómica presenta debilidades ya descritas que podrían mejorar, no solo a través de una mayor equidad de la financiación (que ya se da a través de los mecanismos de compensación), sino también fortaleciendo la autonomía de las Comunidades Autónomas con sus propios tributos y a la vez dotando al sistema de una verdadera estructura de corresponsabilidad fiscal y rendición de cuentas entre las distintas administraciones y autonómicas, todavía ausente. Por tanto, es necesario, desde el ámbito educativo, apoyar la pendiente reforma de la financiación autonómica.

⁹ Actualmente, en torno al 95% del gasto público en educación se realiza a nivel autonómico y el 5% restante corre a cargo del Ministerio, principalmente destinado a Becas y Ayudas, y en menor medida, programas y planes educativos co-financiados conjuntamente con las Comunidades Autónomas, llamados Programas de Cooperación Territorial (PCT). Las Comunidades Autónomas financian los gastos generales de los centros escolares, complementado con la financiación local para infraestructuras de centros educativos públicos. en un modelo de doble red en el que gestionan directamente los centros públicos y dotan de recursos a centros concertados mediante conciertos educativos para que estos sean gestionados con autonomía financiera.

Se plantean a continuación dos características generales para un nuevo modelo de financiación de la educación a **nivel central**:

- Un **modelo de financiación debe estar asociado a una estrategia de políticas educativas** que reúna el suficiente consenso a nivel nacional, ya que la financiación es un instrumento para lograr los objetivos de dicha estrategia en términos de mejora y no un fin en sí mismo. Esto implica que si se producen mejoras estructurales en la financiación, deben estar aparejados a determinadas decisiones de política educativa como, entre otras, la profesionalización docente, la garantía del principio de igualdad de oportunidades, las políticas de organización de los centros escolares, o una estrategia integral de innovación educativa. Por eso mismo, y del mismo modo, debe generalizarse la modelización de memorias económicas asociadas cada nueva ley orgánica o decreto que comporte mejoras en financiación. A su vez, las experiencias de financiación por resultados de las políticas educativa (y no de procesos o insumos) ha supuesto en muchas ocasiones una palanca de cambio que ha generado resultados positivos en experiencias internacionales.
- Un modelo de financiación de la educación **debe contener un acuerdo explícito o tácito** entre Gobierno central y Comunidades Autónomas para garantizar los suelos de financiación de la inversión por alumno en cada territorio (que permitan reducir las desigualdades territoriales) e incluso en cada uno de los centros educativos. Establecer los mínimos de financiación depende conjuntamente de la decisión de la administración central en cuanto a tributos, techo de gasto y otros mecanismos de financiación, pero también de las administraciones autonómicas a la hora de hacer uso de sus propios tributos y priorizar el ámbito educativo sobre otros servicios.

En este sentido, existen importantes áreas de mejora del modelo de financiación de los **centros educativos** desde las Comunidades Autónomas:

- ✓ Con respecto a la financiación de los centros públicos, es necesario avanzar en los mecanismos de garantía del principio de igualdad de oportunidades y equidad, dotando de **más recursos a los centros en mayor desventaja**. Es necesario para ello mejorar el cálculo de necesidades educativas de los centros, pasando de categorías rígidas (alta complejidad) a fórmulas flexibles. Se trata de hacerlo a la vez de una forma transparente, haciendo más accesible la información del gasto por alumno por características básicas de cada centro educativo. Esto facilitaría una relación más fuerte entre financiación, mejora y responsabilidad de los centros.
- ✓ La financiación, al igual que otras políticas educativas, debe entenderse como **un todo que engloba a distintas piezas interconectadas** que son conjuntamente estratégicas para la consecución de los objetivos de política educativa. Por tanto, financiar políticas específicas desarticuladas, a través por ejemplo de múltiples programas ad-hoc, o desarrollar cambios en mecanismos de financiación concretos sin ser articulados a la vez que otras decisiones, puede generar más desequilibrios que los que pretende resolver.

- ✓ Está pendiente la transición de un modelo incremental de financiación, basado en el pasado y en proyecciones a futuro, a **planes estratégicos con objetivos específicos ligados a financiación** y, en particular, a financiación por alumno y objetivos concretos de política educativa (contratos-programa) de mejora del logro, la equidad y la inclusión.
- ✓ Deben explorarse, al menos en programas piloto o experiencias locales, modelos de **asignación de recursos humanos descentralizados** al municipio o incluso al centro educativo en centros de titularidad pública para que estos dispongan un modelo de selección del profesorado abierto, público y acorde a su proyecto educativo o comunitario. La experiencia de la LEC de Cataluña puede resultar de mucho interés en este sentido.

3.2. El papel del MEFP: becas y cooperación territorial

El Ministerio de Educación (ahora MEFP) dispuso un presupuesto de 2.570 millones de euros en 2018. Ese presupuesto se desglosa principalmente en dos ámbitos: la financiación de las becas y ayudas al estudio, al que se destina entre un 60% y un 65% del total, y la puesta en marcha de planes de cooperación territorial, esto es, de planes cofinanciados por Ministerio y Consejerías de Educación en torno a prioridades estratégicas fijadas por el Ministerio. Estas prioridades han variado a lo largo de los años, y su dotación ha oscilado entre los 300 y 500 millones de euros.

Bajo este prisma, cabe destacar que ambas líneas de política educativa pueden reforzarse y mejorarse, no solo en dotación económica sino, sobre todo, en su diseño institucional e implementación.

El sistema estatal de becas y ayudas al estudio se ha mostrado como una política eficaz en la redistribución territorial (Pérez Esparrells y Morales, 2014) y social de recursos. La evidencia muestra que las becas contribuyen también a la reducción del abandono escolar temprano (Mediavilla, 2013). Su función es clave para la equidad al evitar las barreras económicas cubriendo los costes directos, indirectos y de oportunidad de la escolarización. El ministerio centra su convocatoria en la educación postobligatoria y en el alumnado ACNEAE y colabora económicamente con las comunidades autónomas, que tienen sus propias ayudas en la etapa obligatoria (libros de texto). La dotación económica del Ministerio se redujo en 2012 para incrementarse desde entonces, aunque no lo parece haberlo hecho a la par que las necesidades en un momento en que empeoraba la situación económica de las familias¹⁰. El sistema arrastra ineficiencias por la inaccesibilidad de sus trámites, los retrasos en el pago y los requisitos que están dejando fuera a una parte del alumnado más desfavorecido (rentas bajas y origen migrante). Además, el sistema favorece a la etapa universitaria frente a la secundaria no universitaria en las cuantías, lo que reduce su capacidad redistributiva dada la

¹⁰ Tanto en relación al PIB como en relación al gasto educativo España está por debajo de la media europea en inversión en ayudas. En paralelo España es de los países donde las familias expresan dificultad para asumir los costes de la educación.

distinta composición social del alumnado en cada etapa (Save the Children, 2018b). Las becas deben estar al servicio del objetivo estratégico de nuestro sistema educativo de incrementar la formación postobligatoria, mediante una financiación suficiente, una gestión ágil y accesible y una revisión integral de su diseño para focalizarlas en los perfiles de alumnado y etapas donde se produce el abandono temprano. Por ejemplo, en forma de unas becas-salario potentes en la etapa final de ESO, Bachillerato y FP.

Los Programas de Cooperación Territorial (PCT) representan un modelo de enorme potencial en cuanto a innovación, promoción de buenas prácticas y cohesión territorial en términos educativos. El modelo de PCTs es lo suficientemente flexible como para ofrecer programas, iniciativas y proyectos pero también la construcción y consolidación de elementos clave del sistema educativo de una manera colaborativa entre administraciones. Los PCTs han mostrado en su versión inicial capacidad para articular el papel del MEFP como la institución que promueve y lidera el debate en torno a qué modelo educativo se busca, cómo se desarrollan las políticas e ingredientes del sistema educativo (como el currículum, evaluación o el modelo docente) en colaboración con las CCAA. Son numerosos los PCTs que han sido implementados en la última década, habiendo obtenido varios de ellos buenos resultados en varios de sus programas (ver García-Perez et al, 2018; Serrano y Soler; 2014) en términos de mejora educativa, equidad e innovación. El modelo PCT, con un planteamiento eminentemente federal podría dotar de contenido relevante al MEFP, siempre que existieran un presupuesto suficiente para ello, además de la modernización de sus estructuras para hacer frente a su gestión. Cabe desatacar, como parte de la propuesta de REDE, la conveniencia de articular los elementos centrales del sistema educativo (como la definición de un modelo de perfil docente o la construcción de un currículum consensuado, entre otros) en torno a PCTs que den consistencia, consenso y sostenibilidad a las políticas educativas.

3.3. Déficits de los centros y las políticas educativas en las CCAA

Esta sección trata de articular un modelo de financiación que dota de recursos a los centros educativos para que estos tengan la capacidad de lograr una educación de calidad, equitativa e inclusiva para todos los alumnos. En particular, se revisan las distintas partidas de financiación que afectan al día a día de los centros (tanto públicos como concertados), además de las políticas educativas de las CCAA que afectan directamente a las posibilidades de mejora e innovación de los mismos. En la mayor parte de las mismas, se identifican importantes déficits de financiación, conjuntamente con ahorros potenciales fruto de una mayor eficiencia de la prestación de servicios.

La financiación de los centros públicos. Hasta la fecha, los centros educativos tienen partidas de gasto asociadas a una serie de servicios que prestan, que varían por comunidad autónoma, y que en general engloban instalaciones, suministros, servicios básicos, servicios de comedor, reparaciones menores y otras partidas. La gestión de los recursos de personal corre a cargo directamente de las Consejerías. Existen varias importantes consideraciones al respecto de este modelo, de cara a su mejora: (i) la falta de recursos asociados a instalaciones y suministros que se han podido producir a lo largo de la crisis y que no se han recuperado del todo a fecha de 2019; (ii) las dificultades de plasmar el Proyecto Educativo de Centro (PEC) sin una verdadera autonomía de decisión sobre los recursos humanos y personal necesario para

dichos programas; (iii) los déficits estructurales en la financiación de suministros básicos que vienen compensando contribuciones de las familias o las AMPAs; (iv) la infradotación de recursos que enfrentan los centros que escolarizan alumnado desaventajado (PISA 2015, Results, Vol. II) vinculado a un sistema igualitario que no equitativo de distribución de los recursos.

La financiación y régimen laboral del personal docente en centros públicos. Las decisiones tomadas durante el periodo 2010-2012 tuvieron dos importantes consecuencias sobre las condiciones laborales del profesorado en centros públicos, y por tanto, sobre la financiación del sistema educativo. En primer lugar, los distintos ajustes presupuestarios a través de la eliminación de pagas extra y la reducción del personal docente de los centros educativos entre 2010 y 2012, a través, entre otros, del Real Decreto Ley 20/2011 por el que se fija la tasas de reposición de funcionarios en un 10%, y el Real Decreto Ley 14/2014, por el que se relaja el ratio máximo de alumnos por aula, se aumenta la dedicación mínima del personal en términos de horas lectivas y se restringe la capacidad de contratar sustitutos. Esto ha resultado en una situación de precariedad para el profesorado, generando mayor rotación laboral, lo cuál ha podido minar la capacidad de los centros educativos de desplegar y dar estabilidad a sus proyectos de centro.

El modelo y la financiación de los conciertos educativos. El modelo de conciertos educativos, construido al amparo legislativo de la LODE, es la plasmación más evidente del pacto constituyente en el Artículo 27 de la Carta Magna. El modelo de conciertos ha aportado fortalezas al sistema educativo, en especial durante los años 80 y 90, ya que ha permitido a las administraciones pública caminar sin pausa hacia la universalización del acceso a la educación entre, al menos, las edades de 3 y 16 años. Sin embargo, son evidentes las carencias y trabas del modelo de conciertos, que no acaba de consolidarlos como un verdadero servicio público, dado las diferencias de alumnado que recibe y, en paralelo, la persistencia de un sistema generalizado de cuotas encubiertas y aportaciones voluntarias carencias que suplen las carencias de financiación, pero también actúan como barrera de entrada. En este sentido, urge tomar medidas decididas para, respetando el trasfondo de libertad de enseñanza de Artículo 27 de la Constitución Española, acercar el servicio de conciertos al de un servicio de interés público que ahora no se da en parte de los centros concertados. En este sentido: (i) es necesario cerrar la brecha de financiación para facilitar la eliminación total de las cuotas y aportaciones voluntarias, cuyas estimaciones oscilan entre los 1000 y 1200 euros por alumno al año, esto es en torno a 2.000 o 2.500 millones de euros¹¹; (ii) establecer incentivos y controles y ajustar normativa y políticas (vía decretos de conciertos, normas de admisión, mecanismos de asignación, inspección y comisiones de escolarización) de tal manera que los centros concertados tengan una composición social igualmente equilibrada a la de los centros públicos y por tanto se ajusten al criterio de servicio de interés público de manera más adecuada.

La financiación de los apoyos para la inclusión. Hacer efectiva la inclusión educativa supone dotar a los centros de profesionales para atender las necesidades del alumnado (PT, AL, PTSC,

¹¹ Las estimaciones provienen de distintas fuentes aunque mantienen una cierta consistencia técnica. Ver Gortazar y Medina (2015), Consejo Escolar del Estado (2018) o Cuenta de la Educación de Eustat (2018).

apoyo...). Las reducciones de gasto durante la crisis -poco equitativas- han afectado también a estos recursos. Además, las diferencias en proporciones de diagnóstico de ACNEAE y en escolarización en centros ordinarios entre comunidades autónomas ponen de manifiesto el margen de mejora que existe en este ámbito. Para avanzar en la máxima inclusión de todo el alumnado deben revisarse los sistemas de atención a la diversidad –incluyendo la educación especial- y las políticas de escolarización y dotación de recursos para hacerlos más flexibles y adecuados a las necesidades de cada niño y cada niña y ponerlos al servicio de proyectos educativos inclusivos.

La financiación de los servicios escolares. Los servicios escolares complementarios tienen como finalidad contribuir al proceso educativo para que este se de en las condiciones emocionales, físicas y sociales adecuadas. En particular, incluyen servicios de comedor, transporte, refuerzo educativo extraescolar (tipo PROA) y actividades extraescolares y ayudas. Las administraciones educativas contratan la provisión del transporte y el comedor y además se encargan de ofrecer ayudas para facilitar el acceso a ellos, así como a los libros y material escolar. Las comunidades autónomas están obligadas a proporcionar comedor y transporte gratuito en caso de escolarización en otro municipio, pero paradójicamente, no es así por motivos socioeconómicos lo que ha llevado a un descenso fuerte de las ayudas en educación obligatoria durante la crisis (Save the Children, 2018b). En relación al comedor, la alimentación y la salud afectan a la educabilidad de niños y niñas. Hay evidencia del impacto que el acceso a los comedores tiene sobre el rendimiento escolar en otros países.¹² En el caso español esta cuestión es especialmente relevante dados los elevados niveles de malnutrición y sobrepeso infantil. El 58,1% de los centros públicos ofrecían comedor escolar en el curso 2015/16, frente al 85,7% de los centros concertados. Una oferta que se ha reducido en los centros públicos debido a la caída en becas comedor y la implantación de la jornada continua. Las actividades extraescolares son una parte integral ya de unos procesos de aprendizaje que van más allá del tiempo lectivo y que conectan al centro con el entorno. Sin embargo, persiste un acceso socialmente desigual por falta de oferta y por sus costes que constituye una forma de inequidad. Por último, las clases de refuerzo individuales o en grupos muy reducidos en horario extraescolar son una medida coste-efectiva para mejorar los resultados del alumnado desaventajado. El desaparecido programa PROA, que se ha mantenido en algunas comunidades, es un ejemplo de ello (García-Pérez, J. I., & Hidalgo-Hidalgo, M., 2017). Por razones de equidad y eficiencia es necesario reforzar estos servicios como parte integral del proceso educativo.

Financiación y organización de la jornada y calendario escolar. El modelo de jornada y calendario escolar configura *de facto* en términos de espacios y tiempos los recursos dedicados a la educación. En este sentido, España se caracteriza por un modelo de tiempos y espacios anómalos. Por un lado, se da mayoritariamente un modelo de jornada continuada (esto es, jornada matutina) en casi todos los centros de educación secundaria y en una buena parte de las Comunidades Autónomas (ver Gabaldón y Obiol, 2016), el cuál diversos estudios han mostrado es lesivo para las oportunidades de aprendizaje de los alumnos (Save the Children, 2018a; Gromada y Shwebirdge, 2016) y a la vez limita las posibilidades de

¹² En el caso de Suecia, la iniciativa de comidas gratuitas en colegios está asociada a mejoras muy significativas en los resultados de los niños y niñas a largo plazo como, por ejemplo, un aumento del 3% de los ingresos futuros de los estudiantes (Alex-Petersen et al 2017).

conciliación, obligados a asumir jornadas laborales parciales. Por otro lado, el calendario escolar español es relativamente corto (175 días, respecto a la media de 185 de los países de la UE). Pero más importante, mientras que se da un año escolar y una jornada escolar fuertemente comprimidos, en España persiste un modelo curricular con un número de horas lectivas importante en primaria y muy elevado en la ESO, siendo uno de los países más destacados de nuestro entorno. El resultado, por tanto, es una combinación de mucho currículum y horario lectivo en muy poco tiempo y espacio a lo largo del curso escolar, lo cuál genera muchas dificultades para centros, profesorado y alumnado. Por ello, se apuesta por un modelo curricular menos sobre-cargado (ver REDE, 2019c), una reducción del número de horas lectivas en ESO de entre un 10 y un 20% y a la vez, la generalización de la jornada partida (ampliando la permanencia mínima) y la ampliación del calendario escolar en 2 semanas. Este reajuste de recursos permitiría plantear un modelo más estable, sostenible y respetuoso con el trabajo de los centros, incidiendo en una mayor flexibilidad para profesorado y alumnado. Paralelamente, debe asegurarse las condiciones adecuadas para que este modelo pueda desarrollarse, lo cuál implica: (i) un sistema de comedor universal, con el personal necesario para su supervisión y con un modelo de becas aparejado; (ii) un plan de infraestructuras que faciliten la climatización en periodos estivales e invernales a lo largo de toda la jornada escolar. La propuesta realizada por Sintés (2019) para el caso de Cataluña ilustra de manera muy sugerente el potencial pedagógico de un modelo de escuela como el que se plantea.

La financiación de las infraestructuras, equipamiento y otros. La inversión en infraestructuras educativas en España ha sido históricamente baja en España, y además cayó a la mitad entre 2009 y 2015, a niveles previos al 2000 (Fundación BBVA - IVIE, 2017). La necesidad de responder a una creciente demanda de escolarización se resolvió en muchas comunidades autónomas con soluciones temporales de baja calidad, los conocidos “barracones”. Aquí a nivel competencial entran también los ayuntamientos, responsables del mantenimiento de los centros públicos de infantil y primaria. La débil situación financiera de muchos de ellos durante la crisis ha podido perjudicar la realización de actuaciones en este sentido. La previsible caída demográfica reducirá la necesidad de construcción de nuevas infraestructuras, lo que permitirá focalizar recursos en las mejoras postergadas por la crisis y en las transformaciones que van a requerir los cambios planteado en el modelo educativo, especialmente en relación a los entornos de aprendizaje y a la organización de la jornada. Por una parte, caminamos hacia una “ruptura con la arquitectura del aula”: un aprendizaje más eficaz y eficiente necesita otros espacios y equipamientos para lo que se denominan “entornos de aprendizaje innovadores”, es decir, “espacios abiertos, diversos, reconfigurables, con mobiliario suelto y ligero, un rico equipamiento tecnológico y, en los que puedan combinarse grupos más amplios y con dos o más docentes” (REDE, 2019c). Por otra parte, la viabilidad de una jornada partida y una revisión del calendario lectivo va a demandar inversiones en climatización, como ya se ha señalado.

La financiación de las estructuras de apoyo del sistema y las políticas educativas. Finalmente, urge revisar la financiación de los servicios de apoyo (inspección, centros de formación de profesorado y otros servicios), así como el de las políticas educativas (vía planes, convocatorias, proyectos de investigación y divulgación y programas) es en ocasiones escaso y deja poco margen a un modelo de innovación y mejora educativa flexible, suficientemente

dotado de recursos, pero que a la vez respete la autonomía de los centros. Como se apunta en el documento de Innovación de REDE (2019b), *“las convocatorias de innovación son en su gran mayoría rígidas, dirigidas fundamentalmente al reparto de dinero, con escasa flexibilidad para recoger particularidades de los proyectos – particularidades que constituirán posiblemente los elementos diferenciadores y de innovación de las propuestas-, y lineales –sin atender a la especificidad de situaciones ni a las necesidades concretas de los centros y las realidades educativas que los configuran-. En definitiva, el rol de la administración educativa está fundamentalmente centrado en el reparto inicial de recursos, y en el control posterior del uso de los mismos, y cada comunidad autónoma prioriza sus temáticas y formatos sin atender a ningún intento de convergencia común.”* Por otra parte, los sistemas de formación del profesorado, resentidos durante la crisis, deben tener un papel clave en la nueva carrera docente. La inspección, por su parte, debe jugar un papel menos vinculado al control administrativo y más centrado en el asesoramiento y acompañamiento a los procesos de mejora de los centros vinculados a la autonomía. Estos sistemas de apoyo deben favorecer el trabajo en red entre los centros educativos.

IV. Cuantificación del modelo y transición

4.1. Un modelo de financiación para un modelo educativo consensuado

Uno de los objetivos fundamentales de REDE es la construcción de consensos en torno a los pilares fundamentales de lo que podría suponer una agenda compartida de cambio educativo. Por tanto, la tarea de REDE es la de elaborar una propuesta en torno a: a) el modelo de profesión y profesionalidad docente; b) el modelo de mejora e innovación del sistema educativo; c) el modelo de diseño y desarrollo del currículum; d) el modelo de organización de centros, familias y comunidad educativa; e) el modelo de evaluación y rendición de cuentas del sistema educativo.

Por tanto, más allá de las características de un modelo de financiación de la educación descritas en la sección, es necesario dotar de recursos y estructuras que permitan poner en marcha las políticas educativas asociadas a los consensos establecidos. Se trataría de financiar los consensos en torno a un modelo de profesión docente, un modelo curricular, un sistema de evaluación interna y externa, un modelo de innovación educativa, y un modelo de organización de los centros educativos. En particular, se presenta un análisis prospectivo sobre las posibles implicaciones en términos de financiación de cada una de las propuestas:

- **Carrera profesional docente (1.500/1.600 millones de euros al año).** Se parte de la propuesta sobre un modelo integral y coherente para la profesión docente elaborada por Moya, Zubillaga y otros (ver REDE, 2018) que va desde la formación inicial hasta la formación permanente y evaluación del profesorado, pasando por la creación de un nuevo modelo de inducción a la profesión. A pesar de no tratarse de una propuesta específica de REDE, guarda semejanzas importantes con el documento inicial planteado en REDE (2018), ver capítulo 2. En particular, se estima que un modelo de profesionalidad docente que recoge: (i) Un modelo de inducción a la docencia de

profesores residentes durante dos años; (ii) Un modelo de desarrollo profesional docente que incluye figuras profesionales para responder a las demandas del modelo de formación del profesorado en general y la inducción profesional del Profesor Residente en particular; (iii) Un sistema de créditos para fomentar la innovación asociada al desarrollo profesional docente en los centros formadores especializados; (iv) Otros elementos del sistema que incluyen, entre otros, organización y puesta en marcha de un nuevo modelo de acceso a la inducción profesional, fortalecimiento de los institutos de evaluación educativa, creación de programas cooperación institucional asociados, convocatorias de investigación educativa en torno a la figura del docente y potenciación de buenas prácticas.

- **Desarrollo de un modelo curricular consensuado y avanzado (30 millones de euros al año).** Para transformar el currículo, el camino a seguir planteado por REDE (2019a) incluyen medidas de alcance presupuestario relevante, entre las cuales se encuentran: (i) una red de organismos públicos dedicados al desarrollo del currículo, a distintos niveles administrativos, y que proponga las modificaciones necesarias de los currículos oficiales; (ii) un centro o instituto nacional de desarrollo curricular, vinculando quizás a la innovación, evaluación y formación, que debería contar con la participación de las fuerzas sociales interesadas, además de trabajar en colaboración con los Institutos de Evaluación y las Universidades con el fin de coordinar sus actuaciones en este campo.
- **Desarrollo de las políticas de innovación educativa en red y flexible (70 millones de euros),** que entre otros, incluya: (i) una política de redes de centros innovadores dotada de recursos para la difusión y formación en buenas prácticas; (ii) un sistema de convocatorias de innovación nacional y autonómicas para fomentar un modelo de innovación educativo.
- **Desarrollo y fortalecimiento de políticas de evaluación interna y externa (30 millones de euros al año).** La transición hacia una “nueva evaluación educativa” no es un proceso lineal, inmediato o sencillo. Al contrario, en la propuesta inicialmente esbozada por REDE (REDE, 2019d) se superponen decisiones de tipo administrativo y legal o iniciativas de construcción de nuevas instituciones y capacidades, implementación de nuevos marcos en los centros educativos y en la competencia profesional docente. Estas incluirían, entre otras: (i) La capacitación integral del sistema educativo en torno a estrategias para la mejora de la evaluación interna, ya sea a nivel centro educativo, profesorado o familias hacia una apuesta decidida por la evaluación criterial y auténtica; (ii) El fortalecimiento de la institucionalidad de la evaluación externa, tanto a nivel nacional (INEE) como a nivel autonómico (inspección, orientación y agencias autonómicas de evaluación). Además de en la aplicación de pruebas, diseño de ítems, este fortalecimiento debería incorporar la responsabilidad de generar conocimiento científico a partir de la evaluación que provea al sistema de información sobre las políticas educativas.
- **Recursos para facilitar la organización de los centros vía CCAA (300 millones de euros al año).** La propuesta realizada inicialmente por REDE (2019c) incluye un profundo

replanteamiento de la organización de los centros escolares, que va a requerir de importantes recursos añadidos para el correcto funcionamiento de los mismos. Estos, incluyen, entre otros: (i) reorganizar el aprendizaje, los tiempos y los espacios escolares; (ii) fortalecer la dirección escolar hacia un verdadero liderazgo pedagógico, lo cuál tendrá implicaciones profesionales sobre los equipos directivos; (iii) un modelo de autonomía al servicio de la mejora dotado de mayores recursos de centros para la toma autónoma de decisiones; (iv) impulsar la transparencia pública de los centros y del sistema; (v) promover la participación y abrir los centros a la comunidad.

4.2. Cuantificación de los déficits estructurales de financiación educativa

Este documento plantea qué características básicas del sistema educativo requieren de financiación adicional para avanzar hacia una educación de calidad, equitativa e inclusiva para todos los alumnos. En la sección anterior, se enumeran qué políticas y servicios educativos podrían estar infra-financiados y requerirían de esfuerzos adicionales, y se apunta a la vez los posibles ahorros presupuestarios fruto de una toma de decisiones más eficientes. A continuación se detalla una agenda de inversión educativa para cada uno de estos elementos. Se trataría de una agenda de políticas de financiación en un horizonte temporal de 5 años, entre 2020 y 2025.

- i) Se plantea un **aumento generalizado del gasto por alumno** a través de más personal docente, focalizando de forma más intensa la inversión en personal para centros educativos (**fundamentalmente públicos**) que atienden a alumnado socialmente desaventajado, alumnado ACNEAE, alumnado en entornos rurales y otros criterios. Se propone un marco de aumento del gasto de mejoras de entre un 10 y un 30% en el gasto por alumno, que varía en función del tipo de alumnado¹³. El resultado presupuestario estimado es de 4.500 millones de euros.
- ii) Se plantea una política de **mejora y actualización salarial del profesorado de los centros públicos y concertados**, condicionada a la inflación y mejora económica, de un 8% acumulado entre 2020 y 2025. Esto implicaría una inversión de más de 2.000 millones de euros anuales en 2025¹⁴.
- iii) Se propone además dar un paso decidido hacia la **estabilidad de las condiciones laborales** del profesorado de la escuela pública reduciendo de manera importante la tasa de interinidad, lo cuál podría dar sostenibilidad y estabilidad de los proyectos de centro en periodos de tiempo más allá de un curso o dos. Esto implicaría mejoras presupuestaria para cubrir los meses de verano (que en parte vendrían dados por

¹³ Se asume un aumento de financiación enfocado al 25% del alumnado más vulnerable (1.5 millones de alumnos entre 3 y 17 años) y, para el resto del alumnado, un aumento del gasto por alumno en términos de más personal de en torno a un 10% en euros por alumno (3.5 millones de alumnos). El gasto medio por alumno del primer grupo se asume en torno a 6.500 euros mientras que se asumen 4.500 para el resto. Un aumento medio del 25% para el primer grupo y del 10% para segundo.

¹⁴ Se asume que la masa salarial correspondiente a la actualización es de 25.000 millones de euros del presupuesto educativo en centros públicos, correspondiente a nóminas del profesorado en las etapas 3 a 16 años.

ahorro de gastos de seguro de desempleo de la Seguridad Social) de 300 millones de euros¹⁵.

- iv) Se propone un nuevo **mecanismo de financiación de la escuela concertada** mediante incentivos y controles que aseguren un mayor equilibrio de escolarización de alumnado vulnerable. Como contrapartida se plantea la financiación del déficit de la escuela concertada, estimado en 2.500 millones de euros, para la total eliminación de cuotas y aportaciones voluntarias a las familias.
- v) Se plantea un **sistema de refuerzo educativo, becas y comedor** que cubra al alumnado el situación de vulnerabilidad económica, estimado en 4.000 millones: (i) Un programa de refuerzo educativo extraescolar que cubra a todo el alumnado en ESO en riesgo de abandono de 1.890 millones (Save the Children, 2019); (ii) ampliar las ayudas de comedor asegurando la gratuidad al alumnado en riesgo de pobreza en educación obligatoria, 1.760 millones de euros; (iii) reforzar el sistema de becas para rentas bajas (Umbral I) elevando la cuantía hasta los 3.500 euros anuales, de forma que cubra mejor el coste de oportunidad, con un gasto de 350 millones de euros anuales.
- vi) Se propone **reforzar de manera integral la financiación de los Programas de Cooperación Territorial** para dotar al MEFP de una estructura de liderazgo mediante proyectos y programas educativos de carácter estratégico, incluyendo aquellos que permitan estructurar un modelo educativo avanzado como el que plantea REDE, en torno a la profesión docente, el currículum, la evaluación o la organización de centros. Se propone un aumento que va de los 200 millones de euros actuales a 600 millones en 2025, y por tanto supone 400 millones de euros añadidos. Estos podrían incluir, entre otros, los orientados a los elementos centrales asociados a la definición de un nuevo modelo educativo, como la definición de perfil docente, el pilotaje del nuevo marco curricular o el desarrollo de proyectos en torno a la organización de los centros.
- vii) Por último, **es necesario desarrollar un plan de actualización las infraestructuras de los centros educativos**, entre otras cosas, para dotarles de la capacidad de ofrecer un modelo de jornada y año escolar más flexible y continuado (mediante inversiones de climatización), a la vez que facilitar inversiones para adaptar los espacios de aprendizaje a estructuras más flexibles. Se plantea un programa de inversiones de 1000 millones de euros anuales entre 2020 y 2025, que podrían estar co-financiados con fondos europeos.

Categoría de financiación	Líneas de financiación propuestas	Presupuesto estimado
Financiación del Modelo REDE	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo de profesionalidad docente: 1500/1600 millones de euros. 	

¹⁵ Dando por buenos los datos de 50.000 profesores interinos despedidos en julio y agosto por cada año, y tomando como reducirlo a cero, el impacto presupuestario estaría en torno a los 300 millones de euros.

para el sistema educativo	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo curricular consensuado: 20 millones de euros. • Sistema nacional de innovación educativa: 70 millones de euros • Modelo de evaluación externa e interna: 30 millones de euros. • Modelo de organización de centro: 300 millones de euros. 	2.000 millones de euros anuales.
Déficits estructurales del modelo de financiación	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de financiación focalizada en centros públicos para la equidad e inclusión: 4.000 millones de euros. • Estabilidad laboral escuela pública: 300 millones • Mejora salarial-inflación: 2.000 millones de euros. • Brecha de financiación escuela concertada: 2.500 millones de euros. • Sistema de refuerzo educativo, becas y comedor: 4.000 millones de euros. • Programas de Cooperación Territorial: 500 millones de euros (hasta llegar a 700, 200 más que en la actualidad). 	13.300 millones de euros anuales
Inversiones específicas	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de infraestructuras (5 años): 1000 millones de euros. 	1.000 millones de euros
TOTAL	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo Educativo REDE: 2.000 millones de euros • Déficits Estructurales de Financiación: 12.300 millones de euros • Plan de inversiones específicas: 1.000 millones de euros 	16.300 millones de euros

La combinación de la financiación de los pilares del modelo educativo REDE además de la financiación de los déficits estructurales del sistema educativo se plantea en la siguiente tabla. El resultado de inversión propuesto para 2025 se estima en 16.300 millones de euros más de los esperados 53.000 en 2019¹⁶, esto es más de 69.000 millones en 2025.

Cabe destacar que toda esta batería de propuestas de financiación excluye los servicios del primer ciclo de educación infantil, la Formación Profesional y la educación Universitaria. Por tanto, la inversión total en 2025 sería de al menos 69.000, pero seguramente una cantidad mayor de los 71.000 millones de euros, asumiendo mejoras de financiación en las tres etapas excluidas: se considera un escenario de mejoras moderadas en las etapas excluidas (71.000 millones de euros) y un escenario de mejoras ambiciosas en las etapas excluidas (74.000 millones de euros). En base a previsiones del cuadro macroeconómico del Gobierno más recientes¹⁷, se asumen tres escenarios de gasto sobre el PIB, presentados en la siguiente tabla.

¹⁶ El dato estimado para 2019 se basa en los 51.300 millones de euros de 2018 y la evolución del gasto público presupuestado, de acuerdo con los Datos y Cifras del Curso escolar (MEFP).

¹⁷ Ver Actualización Programa de Estabilidad 2019-2022 (Gobierno de España), con datos de PIB nominal de 1.208 mil millones de euros y un crecimiento del PIB nominal del 3,9 en 2019, 3,6 en 2020, 3,6 en 2021 y 3,5 en 2022. Se

Como puede apreciarse, a mayor PIB, menor resulta la inversión esperada sobre el PIB, y a menor PIB, mayor es la ratio del gasto sobre el PIB. En particular, para el escenario de gasto moderado se estima una inversión sobre el PIB de 4,7%, 4,8% y 4,9% en función de los tres escenarios económicos, y para el escenario de gasto más ambicioso, se estima una inversión sobre el PIB del 4,9%, 5,0% y 5,1% respectivamente.

Año de previsión	Escenario de PIB	Escenario 1 (2025): 70.000 M	Escenario 2 (2025): 73.000M
Situación 2020	Escenario Probable	4,1/4,2%	
Objetivos 2025	PIB optimista	4,7%	4,9%
	PIB realista	4,8%	5,0%
	PIB pesimista	4,9%	5,1%

4.3. Transición al nuevo modelo y contexto de restricción presupuestaria

En esta sección se plantea una agenda de financiación de la educación asociada a un conjunto de decisiones de política educativa fruto de la reflexión y discusión dentro de la Red por el Diálogo Educativo, además de un análisis pormenorizado de los déficits estructurales de la financiación del sistema educativo. La propuesta de aumento de gasto no debe entenderse como fin en sí mismo, sino como instrumento para que España mejore hacia una educación calidad, equitativa e inclusiva, que en el medio y largo plazo debería revertir positivamente sobre su devenir social, democrático y económico. Esto especialmente relevante dado el contexto político actual en cuanto a la educación. La ruptura del Pacto Social y Político por la Educación en la Subcomisión del Congreso de los Diputados en 2018 estuvo relacionada, entre otras, con dos decisiones relacionadas con la financiación. En primer lugar, la negociación sobre la financiación fue previa a la discusión del modelo educativo que se buscaba, y por tanto estuvo vacía de contenido y de concreción sobre cuál era el tipo de políticas que se quería financiar. Por otro lado, los partidos políticos tuvieron serias dificultades para acordar un marco común acerca de cómo medir y cuantificar la inversión en educación, paso previo a una negociación sobre qué inversión es necesaria. Para lograr por tanto una senda de negociación exitosa en términos de financiación, es necesario cumplir tres condiciones necesarias e ineludibles.

plantean tres escenarios de crecimiento del PIB nominal en 2023, 2024 y 2025, uno en torno al 1%, otro en torno al 2%, y otro en torno al 3%.

En primer lugar, la transición a ese aumento generalizado de la inversión educativa debería aspirar a estar asociada a la puesta en marcha de un modelo educativo avanzado, fruto del consenso entre distintas visiones, sin negar sus posturas ni planteamientos individuales. Como se apunta al comienzo de este documento, las mejoras automáticas de la financiación no traerán necesariamente mejores resultados, sino que para traducir mejoras de financiación en mejoras educativas es preciso articular una alternativa de modelo educativo y las características que éste tendría, dotando de contenido a todo aquello que se quiere financiar.

En segundo lugar, es necesario establecer una métrica común que guía la conversación entre distintos agentes sobre los objetivos de financiación. A pesar de la popularidad de la métrica de inversión respecto al PIB, esta puede llevar a equívocos con respecto al devenir de la economía. Incluso puede generar una situación indeseable de mayor desigualdad territorial en inversión, si se eleva el gasto en CCAA que invierten poco respecto a su PIB (las más ricas) y se reduce en las que ya gastan más de un 5% (por ejemplo Extremadura y Andalucía). Por tanto, se plantea: (i) aparejar la discusión sobre la financiación a la de las políticas, tal y como se hace a lo largo de este documento en conjunción con el trabajo de la Red por el Diálogo Educativo; (ii) escoger una métrica de negociación que considere el gasto nominal (y no el gasto sobre el PIB) y más en concreto, el gasto por alumno, bajo la cual se controla por la evolución demográfica del número de usuarios del sistema educativo.

En tercer lugar, y ya en el dominio de gobierno y administraciones, es necesario un acuerdo que vaya más allá del ámbito educativo, que implique, además de al Ministerio de Educación, a las administraciones competentes y responsables de la financiación y el gasto público. Esto implica dos tipos de acuerdos. Por un lado un acuerdo claro con el Ministerio de Hacienda y Ministerio de Economía y, a su vez, las autoridades europeas (fundamentalmente Comisión Europea) que aprueban los Planes de Estabilidad Presupuestaria. Sin el concurso decidido de estas tres instituciones, no será posible contar con mejoras sustantivas de la inversión pública en educación. En segundo lugar, será necesario un acuerdo entre Gobierno central y Comunidades Autónomas. Como se ha apuntado previamente, el sistema de financiación autonómica tiene por objetivo garantizar la suficiencia de recursos entre territorios, y dispone de importantes mecanismos de redistribución de recursos públicos entre Comunidades Autónomas, a pesar de ciertas deficiencias persistentes. Sin embargo, como se ha apuntado previamente, esto es solo una de las partes de la financiación educativa. Las Comunidades Autónomas disponen de autonomía para priorizar la inversión en educación a través de dos instrumentos: sus propios tributos autonómicos, y el grado de priorización que dan a la inversión educativa respecto a otras políticas.

Bibliografía

Bonal, X., Castejón, A., Zancajo, A., Castel, J.L. (2015). Equitat y resultats educatius a Catalunya. Una mirada a partir de PISA 2012. *Fundació Jaume Bofill*. Informes breus, 60.

De la Fuente, A. (2019). *Financiación autonómica: una breve introducción* (No. eee2019-07). FEDEA.

Fundación BBVA – Ivie (2017). Inversión y capital público en educación y sanidad tras la crisis. *Esenciales* N.º 22 /2017.

Fundación FIDEAS. (2019). Desigualdad Territorial en Educación y Gestión de las Competencias por las CCAA.

Gabaldón Estevan, D., & Obiol i Francés, S. (2017). Guía sobre tiempos escolares.

García-Pérez, J. I., & Hidalgo-Hidalgo, M. (2017). No student left behind? Evidence from the Programme for School Guidance in Spain. *Economics of Education Review*, 60, 97-111.

García, F. P., Jiménez, E. U., Tormo, V. C., Lahiguera, L. H., & Guillén, Á. S. (2016) Cuentas de la educación en España. IVIE.

Gortazar, L y Medina, O. (2015). Notas sobre Ciudadanos y su propuesta educativa. *Politikon*.

Gortázar, L., & Moreno, J. M. (2017). Costes y consecuencias de no alcanzar un pacto educativo en España. *Revista Educación, política y sociedad*.

Gortazar, L. (2019). ¿ Favorece el sistema educativo español la igualdad de oportunidades? (No. eee2019-17). FEDEA.

Gromada, A., & Shewbridge, C. (2016). Student learning time. *OECD Publishing*.

Jackson, C. K. (2018). Does school spending matter? The new literature on an old question (No. w25368). National Bureau of Economic Research.

Mediavilla, M., 2013. Heterogeneidad en el impacto de la política de becas en la escolaridad secundaria postobligatoria en España: un análisis por subgrupos poblacionales. *Estudios de Economía*, 40(1), n.1, pp.97-1.

OCDE (2016), PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools, PISA, OECD Publishing, Paris

OECD (2018), Education at a Glance 2018: OECD Indicators, OECD

OECD (2019), TALIS 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners, TALIS

Pérez-Esparrells, C. y Morales, S., 2014. Las becas y ayudas al estudio en la educación no universitaria en España. Diagnóstico desde la perspectiva regional y propuestas de mejora. *Revista de Educación*, 366, pp. 87-1

Puelles, M. y Menor, M. (2019). El artículo 27 de la Constitución. Cuaderno de Quejas.

REDE (2018). Profesión y profesionalidad docente: una acción educativa comprometida con el desarrollo humano. Red por el Diálogo Educativo/ANELE.

REDE (2019a). Perspectivas y retos del curricular escolar correspondiente a la educación obligatoria. Red por el Diálogo Educativo.

REDE (2019b). Perspectivas y retos de la innovación educativa en España: Claves y retos para la construcción de un sistema educativo innovador. Red por el Diálogo Educativo.

REDE (2019c). Cambiar la organización escolar: como diseñar un nuevo modelo de organización de escolar. Red por el Diálogo Educativo.

REDE (2019d). Evaluación, responsabilidad y mejora educativa. Red por el Diálogo Educativo.

Save the Children (2018a). Mézclate conmigo. Save the Children España.

Save the Children (2018b). Becas para que nadie se quede atrás. Save the Children España.

Save the Children (2019). El futuro donde queremos crecer. Save the Children España.

Serrano, L. y Soler, A. Evaluación del Programa de Cooperación Territorial para la Reducción del Abandono Temprano de la educación. MECD.

Sintes, E. (2019). Propuesta de horarios escolares para una educación equitativa e integral. *Fundació Jaume Bofill*.