

**Aun sin aumentar el gasto en enseñanza,
los países pueden lograr mejoras sustanciales**

Las buenas prácticas de las escuelas eficientes

Igual que hay pacientes que van al médico de la Seguridad Social para obtener una receta, cuando se trata de mejorar la educación políticos y sindicatos recurren a la receta fácil de pedir un aumento del gasto. Pero antes de gastar más, hay que evaluar si se puede sacar más partido al gasto actual. Un estudio comparativo entre los países de la OCDE sobre la eficiencia en la enseñanza primaria y secundaria, encuentra que hay grandes diferencias entre países y que, aun sin aumentar el gasto, puede haber mejoras sustanciales.

El tema de la eficiencia de la escuela se trata en uno de los capítulos del informe¹ de la OCDE *Going for Growth 2008*, como uno de los factores que influyen en el crecimiento económico.

El informe recuerda que el gasto por alumno en la enseñanza primaria y secundaria ha crecido rápidamente en los últimos diez años, hasta alcanzar como media un 3% del PIB en los países de la OCDE y casi un 10% del gasto público. Pero aún queda mucho por hacer para aprovechar bien esos recursos. Tras evaluar la eficiencia del gasto en esos niveles de enseñanza, los principales resultados del informe son:

– El grado de eficiencia varía mucho de un país a otro, y de una escuela a otra dentro del mismo país. Si una escuela nacional tipo adoptase las prácticas de las escuelas más eficientes de la OCDE, podría ganar entre un 20% y un 40% de eficiencia. Entre los países que podrían ganar más, por ser ahora más ineficientes, están Noruega, Grecia, Islandia, Estados Unidos y Hungría.

– La eficiencia en el gasto público en enseñanza depende en buena parte de factores institucionales. En particular, el informe destaca la importancia de las regulaciones sobre la libre elección de escuela, la transparencia sobre los resultados de cada centro, los mecanismos de gestión del presupuesto por objetivos específicos, y el grado de autonomía reconocido a la dirección del centro.

– Los resultados en los tests PISA de los alumnos de un centro tipo son inferiores en un 20% a los que podrían obtenerse si los recursos se utilizaran con tanta eficacia como en las mejores escuelas.

Cómo medir la eficiencia

Pero ¿cómo mide este informe la eficiencia de la escuelas?

Los resultados obtenidos (*output*) son las puntuaciones medias de cada centro escolar en los tests del informe PISA 2003, sobre comprensión lectora, matemáticas y ciencias (hay otra edición más reciente del informe PISA, la de 2006, pero no se ha utilizado aquí).

Para valorar la eficiencia, se comparan estos resultados con los siguientes factores o recursos utilizados (*inputs*): profesores y ordenadores disponibles por cada 100 alumnos, el estatus socioeconómico del alumno y la lengua hablada en casa del alumno medio, a fin de tener en cuenta la disponibilidad de recursos educativos en la familia y ciertos obstáculos lingüísticos al éxito escolar. Es decir, no es lo mismo una escuela con hijos de padres universitarios nacionales que otra donde hay una importante proporción de hijos de inmigrantes que hablan otra lengua en casa.

Con estos indicadores, destacan por su eficiencia entre 29 países de la OCDE las escuelas de Corea, Japón, Alemania, Finlandia, Holanda y Bélgica (Flandes). España se queda a la mitad de la tabla.

La libre elección favorece la eficiencia

¿Qué pueden hacer las políticas públicas para mejorar la eficiencia de la escuela? El informe subraya cómo influyen las prácticas sobre la elec-

Descentralización, libre elección de escuela y mayor autonomía de gestión son factores que mejoran la eficiencia del gasto educativo.

ción de escuela, la asignación de recursos y la gestión del presupuesto.

La escuela no es una excepción a la idea de que “la libre elección del usuario constituye un poderoso motor de la eficiencia”, según subraya el informe. Cuando se deja a las familias elegir entre los centros escolares, estos responden mejor a sus necesidades, “siempre que el gasto público siga al usuario”, idea que satisfará a los partidarios del cheque escolar.

Entre los países que dejan más libertad de elección a los usuarios, el informe destaca a Bélgica, Holanda y España, tres países con un amplio sector de escuelas privadas, y donde los usuarios pueden elegir entre escuelas privadas y estatales, y también entre las públicas.

De todos modos, la situación española es más matizable si se tiene en cuenta que la libertad de elección en la enseñanza pública y concertada está muy condicionada por la zonificación. El informe advierte que las fórmulas de reparto de los alumnos según el lugar de residencia limitan la libertad de elección en numerosos países, y “un análisis empírico de la OCDE muestra que estas fórmulas van asociadas con mayores niveles de ineficiencia.”

“Los resultados empíricos indican igualmente –sigue diciendo el informe– que los centros privados que reciben fondos públicos tienden a emplear sus recursos de manera más eficiente que las escuelas públicas”. Aplicado esto a la situación española, podría decirse que la enseñanza concertada es un magnífico negocio para el Estado, pues no solo le ahorra la inversión y una buena parte del coste del puesto escolar, sino que además utiliza los fondos recibidos con mayor eficiencia.

Conocer los resultados de las escuelas

Otra faceta de la libre elección es que el usuario pueda tener informaciones comparativas sobre los resultados de las escuelas. Esta evaluación comparativa, dice el informe, “puede contribuir a definir las mejores prácticas y, cuando va unida a la libertad de elección de los usuarios, puede aumentar la presión competitiva y mejorar así la oferta de servicios”. Algunos países –Gran Bretaña, Holanda, Islandia, Hungría– ofrecen toda una batería de indicadores sobre los resultados de las escuelas, mientras que en España la evaluación comparativa apenas se practica. Algo se ha intentado hacer en la Comunidad de Madrid, con las protestas de los sindicatos de profesores de la enseñanza pública.

El informe destaca las ventajas de un marco más competitivo en la enseñanza. Pero advierte que para que la mayor libertad de elección de los usuarios no agrave las distancias entre las escuelas más demandadas y las otras, habría que prever mecanismos de ayuda a los centros con mayores dificultades.

Más margen de autonomía a la dirección

Otro factor que contribuye a mejorar la eficiencia es elaborar presupuestos dirigidos a obtener resultados específicos, en lugar de centrarse solo en objetivos financieros. Esta estrategia exige establecer unos objetivos claros y poner en práctica un sistema fiable de recompensas y de penalizaciones.

Con objetivos bien definidos e incitaciones a realizarlos, habría que reconocer a la escuela una amplia autonomía de gestión, dice el informe. La autonomía de gestión comprende especialmente el margen de maniobra reconocido a los directores de centros para gestionar los recursos humanos, fijar los salarios, repartir el presupuesto, definir los métodos pedagógicos y subcontratar ciertas actividades.

Todo esto puede parecer revolu-

cionario para las rutinas de la escuela pública, aunque sea lo habitual en la privada. Pero quizá sea la sacudida que necesita el sistema para ganar en eficacia, aun sin gastar más. Los datos empíricos recogidos por la OCDE le permiten afirmar que “los centros escolares donde la dirección tiene más libertad para gestionar los recursos –en particular las decisiones sobre el personal– parecen estar mejor gestionados”.

Descentralización y adaptación de los recursos

¿La descentralización del sistema educativo favorece la eficiencia? El informe estima que sí, en la medida en que las necesidades educativas pueden variar de una región a otra, y los recursos deben adaptarse a las necesidades. Sin embargo, la descentralización puede provocar un aumento de los costes, si desemboca en una superposición de competencias entre los diferentes niveles de la administración.

Otro indicador de la eficiencia es que los recursos estén bien adaptados a las necesidades específicas. En este punto, el informe propugna que en la financiación de los centros escolares se tenga en cuenta las mayores necesidades de las escuelas que deben superar obstáculos especiales, como las dificultades lingüísticas de los alumnos.

No se manifiesta a favor, en cambio, del reparto de alumnos por grupos de nivel, aunque esta práctica esté muy difundida en numerosos países de la OCDE, en particular en los anglosajones. El informe mantiene que “los centros donde esta práctica es sistemática y concierne a todas las clases, son menos eficientes

Los centros privados que reciben fondos públicos tienden a emplear sus recursos de manera más eficiente que las escuelas públicas.

que aquellos otros que no aplican este método o que solo lo aplican parcialmente”.

El mantenimiento de escuelas con poco alumnado es también inefi-

ciente, aunque a veces se haga para salvaguardar la vida de los pueblos. Si así se decide por motivos políticos, hay que tener en cuenta que esto se hace al precio de una menor eficien-

cia y de peores resultados escolares. El informe aboga por que un centro escolar alcance al menos la talla del centro medio de una ciudad pequeña de 3.000 a 15.000 habitantes.

(1) OCDE, *Going for Growth 2008*. París (2008) 151 págs. Disponible también en francés.

La autonomía de la escuela no da el nivel en Europa

Un estudio de la red educativa Eurydice¹, publicado el pasado febrero, analiza la autonomía de los centros educativos en 30 naciones europeas. A grandes rasgos, confirma que la mayor autonomía y los mejores resultados se dan en el norte del continente, mientras el sur está en la zona baja por ambos conceptos, algo que ya se reflejaba en el último informe PISA (ver Aceprensa 130/07)

La autonomía escolar está relacionada con uno de los componentes de la libertad de enseñanza: la elección, por parte de los padres, del tipo de educación que quieren para sus hijos. Pues la autonomía, al permitir que cada centro adopte un carácter propio y se organice a su manera, hace posible la diversidad de la oferta educativa.

Para la diversidad es importante la existencia de centros privados. Pero también cuenta la variedad en el interior de la red pública, sobre todo en los países donde constituye la mayor parte del sistema escolar.

Ámbitos de autonomía

El ámbito en que es más relevante la autonomía es el de los contenidos y orientación general de la enseñanza: métodos pedagógicos, planes de estudios, posibilidad de acentuar determinada área de conocimientos, identidad ideológica o religiosa...

En segundo lugar, es importante la autonomía en la selección del personal directivo y docente, para que los profesores sintonicen con la opción pedagógica del centro. Esta libertad es común en los centros privados, pero Eurydice la examina en los públicos.

Otro capítulo de la autonomía escolar es el relativo a la gestión del

presupuesto del centro.

El análisis de Eurydice revisa el segundo y el tercer aspecto. Pero no considera la autonomía en los contenidos de la enseñanza. El estudio se refiere a la educación primaria y la secundaria en 30 países europeos (los 27 de la UE, más Islandia, Liechtenstein y Noruega).

Eurydice, la “red de información sobre educación en Europa”, es un organismo dependiente de la Comisión Europea.

Descentralización, más que autonomía

El primer movimiento moderno a favor de la autonomía de las escuelas en Europa respondía a principios ideológicos y se limitó a dos países: Bélgica y Holanda. Hace un siglo, como un modo de acabar con la llamada “guerra escolar”, en ambos países se reconoció la autonomía y la financiación pública de los centros promovidos por instituciones no públicas –civiles o religiosas–, que eran tradicionales y mayoritarias.

Pero las reformas, muy posteriores, que reforzaron la autonomía en los restantes países, fueron movimientos de descentralización, que no respondían a razones de libertad de enseñanza.

Así pues, la muy amplia autonomía de las escuelas en Bélgica y Holanda es poco común en el continente. Se les acerca Gran Bretaña (menos Escocia), donde también escuelas de iniciativa social (casi todas anglicanas o católicas) están integradas en el sistema estatal de enseñanza gratuita. Además, la reforma educativa de 1988 amplió la diversidad dentro de la red pública, creando nuevas categorías de centros públicos con más autonomía: adaptaciones del plan de estudios nacional, admisión de alumnos, selección del profesorado... según los casos. Los colegios públicos tradicionales, ahora llamados Community Schools, apenas tienen autonomía.

Libertades similares no se encuentran en otros países, salvo los nórdicos, en algunos casos: allí el gobierno de las escuelas corresponde a los municipios, que pueden delegarles poderes a discreción (lo mismo ocurre en Holanda).

En tres oleadas

En los años ochenta comenzó la segunda ola de ampliación de autonomía escolar como un proceso de descentralización: se trataba de integrar la escuela en el entorno local. Las primeras reformas de este tipo se die-

ron en España, Francia y Portugal (como ya se ha dicho, la británica, de la misma época, es más amplia y no encaja del todo en este esquema). La autonomía de los centros no era el objetivo primario. El Estado cedió muchos poderes, pero la mayoría y los más sustantivos se quedaron en los gobiernos regionales o locales, sin llegar a las escuelas.

En los años noventa las reformas autonomistas se extienden y, en general, unen al impulso descentralizador otro en busca de eficiencia. Se pretende traspasar las responsabilidades hasta el nivel más próximo al terreno de actuación, mejorar y evaluar la calidad y eficiencia de los servicios públicos. En el ámbito de la educación, estas ideas cobraron fuerza especialmente en los países recién salidos del comunismo. La República Checa, Hungría, Polonia, Eslovaquia, los tres bálticos emprendieron entonces reformas educativas que acentuaron la autonomía escolar. Otras naciones que se sumaron a la tendencia autonomista en los años noventa fueron las nórdicas y Austria.

La presente década ha traído pocas novedades. Ahora la autonomía escolar se ve más bien como un medio para mejorar la calidad de la educación. Se presta más atención a la autonomía pedagógica.

Autonomía muy controlada

El panorama resultante es muy variado. Para evaluarlo, el informe distingue tres grados de autonomía: completa, si las escuelas deciden dentro de sus competencias definidas por el

marco legal general sin intervención de un poder externo; limitada, si solo pueden escoger entre determinadas opciones o con permiso de la superioridad; sin autonomía, cuando la autoridad decide por ellas. Este esquema se aplica a cada uno de los ámbitos de autonomía estudiados, y siempre se refiere a las escuelas públicas.

Recursos humanos. En la mayoría de los países no se concede autonomía alguna a los centros para designar al director ni para definir sus funciones. Solo hay autonomía plena en Bélgica, Irlanda, Eslovenia e Inglaterra y Gales. Prácticamente no hay término medio. En España y Polonia los consejos escolares deciden en la selección.

Sobre el profesorado, se consideran los mismos capítulos, con desglose de la selección según se busque personal fijo o sustitutos temporales, y se añade la adjudicación de pluses salariales por horas extraordinarias y por responsabilidades adicionales. Aquí hay más variedad. En el conjunto resaltan dos rasgos: la autonomía es lo más común en la selección de sustitutos y en los pluses; y lo menos frecuente en el despido, la selección de profesores fijos y en las sanciones.

Presupuesto. El informe revisa la gestión de patrimonio y capital, gastos corrientes y compra de equipos informáticos. Bélgica y Letonia conceden plena autonomía a los centros; Bulgaria, Chipre y Rumania no dan

La mayor autonomía y los mejores resultados escolares se dan en el norte de Europa, mientras el sur está en la zona baja por ambos conceptos.

ninguna, como tampoco Francia e Irlanda a las escuelas primarias. Los demás países la permiten, según el tipo de gasto: pocos para los de capital, la mayoría para los corrientes, y algunos menos para la adquisición de material informático.

Hay, en general, menos autonomía para obtener y usar fondos privados. La tienen en máximo grado las escuelas de Bélgica, Inglaterra y Gales (autonomía limitada en obtención de créditos), Italia e Irlanda (solo secundarias). Muy pocos países permiten pagar sueldos con fondos privados o pedir créditos.

En España, las escuelas tienen autonomía plena para los gastos corrientes y para comprar computadoras. Con respecto a los fondos privados, solo gozan de autonomía plena para buscar donaciones y patronazgo; y autonomía limitada para obtener ingresos por alquiler de instalaciones.

En suma, la mayor autonomía se da en el norte de Europa (Bélgica, Inglaterra y Gales, Irlanda, escandinavos, bálticos, Holanda). En el sur la autonomía escolar es menos clara. Muchos de los países del norte están en el PISA por encima de la mayoría de los mediterráneos. □

(1) Eurydice European Unit, *School Autonomy in Europe. Policies and Measures*, Bruselas (2008), 64 págs. Disponible también en francés: *L'autonomie scolaire en Europe. Politiques et mécanismes de mise en œuvre*. Las dos versiones se pueden descargar de www.eurydice.org.