

El balance público-privado en el sistema de enseñanza español: evolución y efectos sobre las desigualdades educativas

Xavier Bonal

Universitat Autònoma de Barcelona. Departament de Sociologia
08193 Bellaterra (Barcelona). Spain

Resumen

El artículo presenta un balance del proceso de dualización entre enseñanza pública y privada en el sistema educativo español. En un primer apartado se presentan algunos aspectos del contexto social y político que explican la existencia de dos sectores de enseñanza diferenciados: la evolución de la legislación y la estructura de grupos de interés son factores que permiten interpretar la polarización histórica del sistema educativo. Los apartados 2 y 3 recogen datos relativos a la evolución de la escolarización en ambos sectores y el comportamiento del gasto público en enseñanza privada. Estos apartados ponen de relieve la presencia de pautas diferenciadas de política educativa en enseñanza privada entre las distintas CCAA del Estado. Finalmente, el artículo muestra los mecanismos de selección social en la enseñanza privada a partir del tratamiento de dos cuestiones: los sistemas de selección del alumnado y la participación de los grupos sociales en el sector privado.

Palabras clave: política educativa, escuela pública, financiación de la escuela privada, desigualdad de oportunidades.

Resum

L'article presenta un balanç de la dualització entre ensenyament públic i privat en el sistema educatiu espanyol. En un primer apartat es presenten aspectes del context social i polític que expliquen l'existència de dos sectors d'ensenyament diferenciats: l'evolució de la legislació i l'estructura de grups d'interès són factors que permeten entendre la polarització històrica del sistema educatiu. Els apartats 2 i 3 recullen xifres relatives a l'evolució de l'escolarització en ambdós sectors i el comportament de la despesa pública en ensenyament privat. Aquests apartats posen de relleu pautes diferenciades de política educativa en ensenyament privat entre les diferents CCAA de l'Estat. Finalment, l'article mostra els mecanismes a través dels quals es produeixen processos de selecció social en l'ensenyament privat a partir del tractament de dues qüestions: els sistemes de selecció de l'alumnat en els centres educatius i la participació desigual dels grups socials en el sector privat.

Paraules clau: política educativa, escola pública, finançament de l'escola privada, desigualtat d'oportunitats.

Abstract

This paper reviews the evolution of the Spanish educational system with special reference to the dualisation process between state and private education. The first section provides some aspects of the social and political context of education in order to understand the characteristics of the two educational sectors. The regulation of the educational system and the structure of interest groups are factors to interpret the historical polarization between state and private schools. Sections 2 and 3 include both data on the evolution of schooling in public and private schools and data on the patterns of public expenditure on private education, showing significant educational policy differences among territories. Finally, the article deals with two aspects of educational inequalities in private schools: the student admission policies and the participation of different social classes in private schools.

Key words: educational policy, public school, unequal opportunity.

Sumario

- | | |
|---|---|
| <p>Introducción</p> <p>1. Los intereses opuestos en el sistema de enseñanza español</p> <p>2. El balance público-privado en el sistema de enseñanza español</p> <p>3. El gasto público en enseñanza privada</p> | <p>4. Enseñanza privada y selección social</p> <p>5. Comentarios finales: desigualdades educativas y división público-privada</p> <p>Referencias bibliográficas</p> |
|---|---|

Introducción

La inhibición del Estado en el terreno educativo ha sido sin duda una de las principales características de la evolución histórica del sistema de enseñanza español. Salvo contadas excepciones, los poderes públicos delegaron la tarea educativa en otras instituciones, principalmente en la Iglesia católica, y destinaron escasos esfuerzos presupuestarios y reguladores a administrar el sistema de enseñanza. Este desentendimiento del Estado en el terreno educativo fue, sin duda, una de las causas principales de las persistentes desigualdades educativas y sociales en España¹ y de la consolidación de un sistema educativo dual, con una enseñanza privada de calidad variable que escolarizaba a las familias acomodadas y con una escuela pública de ínfima calidad y cantidad².

Por otra parte, cabe destacar que la poca presencia del sector público en la provisión de educación facilitó también la emergencia de numerosas iniciativas de tipo social y mercantil. En efecto, motivaciones económicas, ideológicas, políticas, sociales o culturales impulsaron proyectos educativos diversos destinados en ocasiones a dar respuesta a las necesidades de formación labo-

1. El análisis sociológico de Lerena sobre la relación entre educación y la estructura social en España subraya los cambios históricos de la función social de la educación como mecanismo de reproducción social y cultural (Lerena, 1986).
2. Con la llegada de la democracia a mediados de los años setenta, el déficit de plazas de enseñanza obligatoria se situaba en torno a un millón de puestos escolares (Bonal, 1998).

ral de ciertos grupos sociales, a oponerse ideológica y políticamente a la educación oficial³ o a formar las futuras elites intelectuales y políticas.

De estas circunstancias históricas, de la pluralidad de modelos educativos impulsados por sectores sociales diversos, de las diferentes tradiciones históricas en los distintos territorios del Estado, etc., se deriva en buena parte la actual complejidad y diversidad del sistema de enseñanza. En efecto, la oferta educativa en España es hoy plural y diversa en cuanto a intereses político-ideológicos, formas de organización y estrategias de actuación. Tal diversidad ha sido y es la causa de un complejo entramado de relaciones entre los actores educativos y entre éstos y las administraciones educativas, relaciones que se han caracterizado por su escasa coherencia y continuidad.

El objetivo de este artículo es dar cuenta de la especificidad histórica de la política educativa y del sistema de enseñanza español en relación con la reproducción de las desigualdades educativas y sociales. Lógicamente, se trata de un objetivo que trasciende la capacidad de este artículo y que obliga necesariamente a seleccionar el tipo de enfoque y los datos e indicadores a incluir. En este caso, nos centraremos en un aspecto que, según mi opinión, es especialmente significativo para comprender la estructura y evolución de las desigualdades de la educación en España: el balance entre enseñanza pública y privada (incluyendo la distribución de cada sector en el territorio, el tipo de políticas impulsadas por las diferentes administraciones educativas y el tipo de alumnado escolarizado en cada sector). El hecho de centrarse en la división público-privado es sin duda una decisión arbitraria e incompleta. Sin embargo, permite reflejar la dinámica de la fuente más importante de reproducción de las desigualdades educativas. Por otra parte, numerosos trabajos desde la sociología y la economía de la educación han abordado el análisis de diferentes aspectos relacionados con la equidad educativa en España. Su lectura puede complementar la parcialidad del enfoque aquí presentado y ofrecer al lector mayor información estadística sobre las desigualdades educativas en España (CIDE, 2000; Calero y Bonal, 1999; Bonal, 1998; Carabaña, 1997 y 2000, Villarroya, 2000; San Segundo 1999; Peruga y Torres Mora, 1997, entre otros).

El artículo se estructura del modo siguiente: en un primer apartado se presentan, de forma sintética, algunos aspectos de la política educativa española desde la llegada de la democracia, necesarios para situar los términos de los conflictos educativos y la evolución del marco legislativo básico. En el apartado 2 se presenta un balance demográfico de los sectores público y privado, a nivel agregado y regional, para pasar en los apartados 3 y 4 a tratar dos aspectos clave del sector privado de la enseñanza: su financiación y costes, por un lado, y su carácter selectivo, por otro. El último apartado desarrolla una reflexión sobre la relación entre las tendencias actuales de las desigualdades educativas en España y la persistente dualización educativa entre los sectores público y privado.

3. Este es el caso, por ejemplo, del *Colectivo de Escuelas para una Escuela Pública Catalana* (CEPEPC) en Cataluña, de iniciativa privada con el fin de oponerse a la enseñanza oficial pero con vocación de escuela pública (Calzada, 1990).

1. Los intereses opuestos en el sistema de enseñanza español

La herencia del franquismo en educación consistió en un sistema de enseñanza desigualitario, obsoleto en cuanto a contenidos de la enseñanza y a formación del profesorado, autoritario por lo que se refiere a la toma de decisiones dentro de las instituciones y a la concepción de la interacción pedagógica, y burocrático y centralista en la gestión y asignación de recursos. La Ley General de Educación (14/1970, LGE) de 1970 fue el intento de los últimos gobiernos franquistas de adecuar formalmente el sistema de enseñanza español a los principios meritocráticos de los sistemas educativos de las sociedades capitalistas avanzadas y a construir una educación funcional para el desarrollo y el crecimiento económico. La extensión de la educación obligatoria y gratuita hasta los 14 años, la creación de la Enseñanza General Básica (EGB), la unificación del Bachillerato, la coeducación, la creación de la Formación Profesional y la universalización del acceso a la universidad constituyen las medidas más significativas de una ley que fue calificada de «ambiciosa y utópica» (Subirats, 1975: 2) y que jamás pudo llevarse a la práctica, tanto por falta de financiación como por falta de voluntad política (Bozal y Paramio, 1975).

El intento formal de creación de una red pública de escolaridad que implicaba la aprobación de la LGE, por otra parte, provocó la oposición del sector privado religioso a la ley, ante el temor a perder el acceso privilegiado a las subvenciones públicas y su función de control ideológico. A ello hay que sumar el aislamiento del régimen respecto a las clases sociales emergentes, el conflicto entre el nacionalismo españolista y los movimientos nacionalistas periféricos o el autoritarismo de una ley que proponía, paradójicamente, entre otras cuestiones, la democratización de la enseñanza o la autonomía pedagógica de las escuelas.

La oposición a la LGE tanto de sectores conservadores como progresistas acabó por agudizar la crisis política del régimen y facilitó la instrumentalización de la ley por parte del sector privado religioso (Gómez Llorente, 1983; Boix y García, 1985). En efecto, la denominada Contrarreforma, a partir de 1971, se tradujo en el establecimiento de medidas completamente contrarias al propio espíritu de la LGE (política de *numerus clausus*, paralización de las inversiones públicas en equipamientos, subvenciones indiscriminadas a los centros privados, etc.) y facilitó la persistencia de la hegemonía del sector privado religioso en el sistema de enseñanza español. La tabla 1 recoge la evolución de las subvenciones a la enseñanza privada entre 1973 y 1982. Puede apreciarse cómo las transferencias a la enseñanza privada aumentaron primero y se estabilizaron a partir de 1978, en un contexto, sin embargo, de reducción del presupuesto público en educación en términos reales (Maravall, 1985).

En este contexto, la política educativa de mediados de la década de 1970 tuvo que hacer frente a un conjunto de retos de extraordinaria magnitud, en un entorno de elevado conflicto social. Los primeros gobiernos de la Unión del Centro Democrático (UCD, partido conservador moderado), en pleno proceso de reforma política enfrentada a la resistencia de las instituciones franquistas y ante la legalización de la izquierda política, tuvieron que asumir la

Tabla 1. Subvenciones a la enseñanza privada, 1973-1982 (en ptas. de 1973).

Año	Cantidad global (en millones)	Cantidad por aula
1973	750	184.000
1974	4.595	203.745
1975	6.806	224.538
1976	8.988	257.480
1977	13.186	323.511
1978	14.149	351.581
1979	13.728	345.373
1980	15.472	354.375
1981	14.965	351.900
1982	16.800	357.075

Fuente: elaborado a partir de Gómez Llorente (1983).

necesidad de conseguir un cierto consenso entre los diferentes intereses educativos. Tal consenso no fue fácil. La rápida masificación educativa de los años setenta desencadenó una conflictividad educativa sin precedentes, donde cabe destacar especialmente las huelgas y movilizaciones del profesorado, sector especialmente maltratado por la política educativa del régimen anterior. A ello hay que añadir la articulación de movimientos de escuela alternativa, especialmente en Cataluña y el País Vasco, las luchas estudiantiles y la propia resistencia del sector privado a perder su hegemonía.

No será hasta la aprobación de la Constitución Española (CE) en 1978 cuando se conseguirá establecer el marco básico del futuro sistema educativo y los límites y posibilidades de las regulaciones posteriores. El artículo 27 de la CE recoge los aspectos básicos del denominado «pacto escolar». El consenso no fue difícil de alcanzar en aspectos fundamentales: derecho a la educación, gratuidad y obligatoriedad de la educación básica, responsabilidad por parte de los poderes públicos de la inspección y homologación del sistema educativo y autonomía de las universidades. Sin embargo, otros puntos del mencionado artículo fueron objeto de duras negociaciones y conflictos entre los partidos políticos. El derecho de las familias a que sus hijos pudieran recibir formación religiosa y moral, la libertad de creación de centros docentes o la consolidación de un sistema educativo dual, público y privado, garantizado por los poderes públicos, fueron aspectos del artículo 27 aceptados por la izquierda política. La derecha, por su lado, aceptó la posibilidad de introducir otras lenguas del Estado en la enseñanza, como también aceptó la participación de la comunidad educativa en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración pública, la no obligatoriedad de la formación religiosa y la libertad de conciencia y de cátedra del profesorado.

Como puede apreciarse, el centro del conflicto se situó en el necesario equilibrio entre libertad e igualdad. La derecha política, representando al sector

privado religioso, se erigió en defensora de la libertad de enseñanza (aspecto paradójico puesto que, a lo largo de la historia, la Iglesia católica ejerció un estrecho control ideológico y económico sobre la educación en España), mientras que socialistas y comunistas asumieron las reivindicaciones de las clases medias y de la clase trabajadora para conseguir una escuela pública de calidad y en condiciones de igualdad.

Sin embargo, el marco constitucional introdujo la suficiente ambigüedad para que el despliegue legislativo posterior quedase sujeto a la orientación política e ideológica de cada gobierno. De este modo, primero la aprobación de la Ley de Estatuto de Centros Escolares (LOECE, de 19 de junio de 1980), bajo el gobierno de UCD, y, posteriormente, el proceso de discusión, elaboración y aprobación de la Ley de Derecho a la Educación (LODE, 8/1985, de 3 de julio) durante el primer gobierno socialista, fueron el desencadenante de la división política de los intereses educativos en España. El grado de autonomía y de control del Estado sobre los centros de enseñanza, la regulación de la participación de la comunidad educativa en el control y gestión de la escuela y, sobre todo, el paso de un sistema de subvenciones a uno de conciertos en el sector de la enseñanza privada, visibilizaron la existencia de dos formas de entender la responsabilidad pública en el ámbito educativo.

El debate en torno a estas dos leyes sintetiza los conflictos educativos más importantes en la evolución de la política educativa española. En efecto, la interpretación del derecho a la educación tiene efectos sobre el establecimiento de los límites y posibilidades de la intervención del Estado, del mercado y de la sociedad civil en la provisión de educación. La LODE reguló dos aspectos fundamentales, objeto de fuertes disputas políticas. Por un lado, el sistema de conciertos entre la Administración pública y los centros privados que deseasen optar a financiación pública. Regular las transferencias al sector privado suponía pasar de un sistema de subvenciones indiscriminadas a un sistema de transferencias sujetas a los criterios establecidos por la Administración pública. Suponía, además, que los centros privados debieran ofrecer la educación obligatoria en condiciones de gratuidad. Por otro lado, la LODE reguló la participación de la comunidad educativa en el control y gestión de la enseñanza, cuestión que resolvió mediante la creación del Consejo Escolar de Centro, órgano con la máxima capacidad ejecutiva en el centro escolar y en el que participa el profesorado, las familias, los propios estudiantes y representantes municipales. Se aseguraba de este modo que aquellos centros financiados públicamente fueran controlados por la comunidad escolar, tanto en el terreno ideológico como en el pedagógico y económico.

Finalmente, otro de los campos de confrontación política en el sistema educativo español es el de la descentralización. La intención manifiesta de la CE de no profundizar en el tema competencial (Casals, 1989: 15) dejaba la puerta abierta a procesos de negociación (y de conflicto) entre el Estado y las comunidades autónomas (CCAA) para el establecimiento de competencias concretas de cada Administración pública. De dicho proceso dependían cuestiones tan importantes como la regulación lingüística (enseñanza *de* o *en* la lengua

de la comunidad autónoma), la fijación del currículum escolar, la regulación de los cuerpos de profesorado de los distintos territorios del Estado o la posibilidad de creación de centros docentes. El modelo de distribución de competencias educativas, cuyas bases se fijaron ya a principios de los años ochenta, no ha estado exento de problemas, como lo demuestran las numerosas sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional sobre esta materia (Martí, 1993). Con todo, el proceso de distribución de competencias ha posibilitado que aquellas CCAA con plenas competencias hayan desarrollado estrategias de política educativa sustancialmente diferentes a las de ámbito estatal, tanto en el terreno del gasto público educativo como en el regulativo.

2. El balance público-privado en el sistema de enseñanza español

La LODE supuso el primer intento de construir un verdadero sistema de enseñanza garantizado por los poderes públicos y basado en la igualdad de oportunidades. El texto legislativo estableció la distinción fundamental entre tres tipos de centros: los de titularidad pública, los centros privados que funcionan en régimen de mercado, mediante precios, y los centros privados sostenidos con fondos públicos o concertados. El sistema de conciertos con los centros privados sustituía así al sistema de subvenciones indiscriminadas a los centros privados vigente desde el régimen anterior.

El concierto supone un acuerdo entre el titular de un establecimiento de un centro privado y la Administración educativa. En este acuerdo se establecen los derechos y obligaciones recíprocos relativos al régimen económico y a la duración del concierto. La Administración se compromete a participar en la financiación del centro privado aplicando el módulo fijado para cada unidad escolar en los Presupuestos Generales del Estado, el cual se fija atendiendo al nivel de gastos de personal y de funcionamiento del centro con la finalidad de que su cuantía asegure que la enseñanza se imparta en condiciones de gratuidad (Villarroya y Calero, 1998: 344).

Para conseguir financiación pública los centros de enseñanza privados deben seguir las normas fijadas por la Administración pública (criterios de admisión de alumnado, *ratio* máxima de alumnos por aula, enseñanza obligatoria gratuita, impartición del currículum escolar oficial, sometimiento de las actividades complementarias y de los servicios a un régimen optativo —no discriminatorio y sin carácter lucrativo— y estructura organizativa interna idéntica a la de los centros públicos —participación de la comunidad escolar en el control de la gestión del centro).

Se intenta, de este modo, homogeneizar las condiciones de escolarización entre centros públicos y concertados, evitando la sobrefinanciación de los segundos. A pesar de la oposición a la ley por parte de los grupos de interés vinculados a la enseñanza privada⁴, la aprobación de la LODE significó un

4. El intento de equiparar las condiciones de escolarización entre centros públicos y centros privados concertados provocó una importante resistencia de organizaciones como la Federación

Tabla 2. Alumnos matriculados según el tipo de centro. Niveles infantil, primaria y secundaria. Miles de alumnos y porcentajes.

	1985-1986	1990-1991	1994-1995
Alumnos			
Centros públicos	5.612,5	5.516,4	5.403,2
Centros privados concertados	2.823,7	2.402,0	2.073,5
Centros privados no concertados	350,4	422,0	327,0
Alumnos (%)			
Centros públicos	63,88	66,14	69,24
Centros privados concertados	32,14	28,80	26,57
Centros privados no concertados	3,99	5,06	4,19

Fuente: Calero y Bonal (1999: 132). Elaborado a partir del MEC (varios años). *Estadística de la Enseñanza en España* y del INE (varios años). *Encuesta de financiación y gastos de la enseñanza privada*. Madrid: INE.

punto de inflexión en el equilibrio entre enseñanza pública y privada en el sistema de enseñanza español. Desde la segunda mitad de la década de 1980 tanto el número de centros como el número de alumnos matriculados en la enseñanza pública ha crecido de forma constante, si bien el sector privado concertado sigue manteniendo una importante cuota de participación. La tabla 2 pone de relieve cómo en un contexto de acusada reducción de la demanda debido al descenso de la natalidad, los centros públicos han atraído a una proporción creciente de alumnos; aunque cabe destacar que esta atracción no ha sido a expensas de los centros privados no concertados, centros de elite que han conseguido mantener su cuota de mercado (Calero y Bonal, 1999: 131).

Sin embargo, la implantación de la enseñanza privada en el territorio es muy desigual. En algunas CCAA, como en Cataluña, el País Vasco y Navarra, la enseñanza privada ha tenido históricamente una presencia importante. Como puede apreciarse en la tabla 3, en estos territorios el sector privado mantiene una presencia significativa, aspecto que, como veremos, se ha visto favorecido por el tipo de políticas de financiación desarrolladas por los respectivos gobiernos autonómicos.

3. El gasto público en enseñanza privada

Las tendencias señaladas en el apartado anterior han tenido, lógicamente, efectos sobre el gasto público canalizado a través de los centros privados. La política de concertación ha supuesto un aumento del volumen de fondos públicos destinados a la enseñanza privada concertada. Según datos de Villarroya y Calero (1998), los recursos públicos dirigidos a este sector de enseñanza presentan, entre

de Religiosos de Enseñanza (FERE) o la Confederación Católica de Padres de Alumnos (CONCAPA), que rechazaban cualquier interferencia de la Administración pública en las formas de organización, funcionamiento e ideología de los centros privados. Un análisis de los conflictos en torno a la LODE puede verse en Boix y García (1985) y en Bonal y González (1999).

Tabla 3. Alumnos por nivel educativo en enseñanza privada, por CCAA. En porcentajes. Curso 1997-1998.

	Educación infantil	Educación primaria	Educación secundaria general	FP y módulos profesionales	Total
Andalucía	21,1	24,2	20,1	26,0	22,3
Aragón	33,2	38,9	32,6	41,2	35,7
Asturias	26,3	32,1	22,6	21,9	26,0
Baleares	40,1	42,5	30,1	25,5	36,4
Canarias	20,6	22,7	14,3	6,7	17,5
Cantabria	34,0	39,6	25,1	38,5	32,5
Castilla-La Mancha	19,1	19,7	15,0	17,8	17,7
Castilla y León	28,3	33,3	26,2	35,3	29,7
Cataluña	45,3	43,9	37,4	41,9	41,6
C. Valenciana	33,3	33,7	26,0	26,8	30,0
Extremadura	17,9	20,4	16,6	10,8	18,0
Galicia	28,5	29,2	19,7	16,2	23,5
Madrid	39,3	45,7	37,3	30,6	40,0
Murcia	24,0	25,6	17,0	21,7	21,7
Navarra	40,0	41,5	39,1	30,7	39,2
La Rioja	34,3	36,3	29,3	27,7	32,3
País Vasco	46,1	55,0	47,3	55,6	50,5
Ceuta	22,6	28,3	51,7	3,9	38,0
Melilla	19,9	21,7	11,0	0,0	16,3
Total %	32,3	33,5	27,3	29,4	30,5
Total abs. (en miles)	361,6	875,2	787,2	193,6	2.217,7

Fuente: Bonal y González (1999: 99). Elaborado por Fundación Encuentro. CECS a partir del MEC (1998). *Estadísticas de la Enseñanza en España. Datos avance curso 1997-98 y series e indicadores 1998.*

1981 y 1995, una tasa de crecimiento anual acumulativa del 2,13%. La tabla 4 destaca, además, cómo el proceso de descentralización administrativa y financiera posterior a la CE de 1978 ha supuesto una disminución del gasto de la Administración central y un aumento significativo del gasto autonómico en enseñanza privada, cuya tasa de crecimiento anual acumulativa se sitúa próxima al 30%.

El incremento, en términos absolutos, del gasto en enseñanza privada ha sido simultáneo con el aumento de la red pública de escolaridad (tabla 2) y con su consecuente aumento del gasto público educativo. Esto explica que, en los últimos años, la proporción del gasto público en enseñanza privada se haya estabilizado en torno al 0,47% del PIB (0,52% en 1981) y en torno al 10% del gasto público educativo (aprox. el 14% en 1981) (Villarroya y Calero 1998: 349).

Tabla 4. Evolución de los ingresos anuales por subvenciones y transferencias públicas de los centros privados concertados (1981-1982 a 1994-1995). Millones de ptas. constantes de 1986 y tasa de crecimiento anual acumulativa.

	1981-82	1985-86	1990-91	1994-95	Tasa de crec. anual acum. (%)
<i>Total organismos públicos</i>	141.106	146.227	189.650	185.668	2,13
Del MEC	132.862	99.468	64.260	58.980	-6,06
De las CCAA	5.055	43.501	122.901	125.408	28,02
De las CCLL	983	1.142	1.037	577	-4,02
De otros organismos públicos	2.207	2.116	1.453	704	-8,41

Fuente: Villarroya y Calero (1998: 348). Elaborado a partir del INE (varios años). *Encuesta de financiación y gastos de la enseñanza privada.*

La expansión del gasto público educativo, por lo tanto, se ha dirigido fundamentalmente a la ampliación de la red de escolaridad de titularidad pública, especialmente por lo que se refiere a la enseñanza secundaria, nivel que presentó bajas tasas de escolarización hasta entrados los años ochenta (Carabaña, 1997). La expansión del sector público, por otro lado, no sólo ha sido cuantitativa. El desplazamiento de la demanda educativa hacia el sector público a lo largo de los últimos quince años avala el esfuerzo presupuestario y cualitativo desarrollado en los niveles de enseñanza no universitarios. De hecho, la enseñanza pública dispone en la actualidad de mejores condiciones de enseñanza que la privada, si atendemos a indicadores como las *ratios* alumnado/profesorado o alumnado/aula, o al salario del profesorado. Los costes de funcionamiento de los centros públicos y de los centros privados son netamente diferentes, siendo los de los primeros más elevados. Para el curso 1994-95, la diferencia existente entre los costes agregados era del 26,5% (261.717 ptas. por alumno en el caso de los centros privados y 356.289 ptas. por alumno en el caso de los centros públicos). Esta diferencia es atribuible a la distinta composición interna de los costes (tabla 5), y especialmente al peso de los costes de personal, notablemente superiores en los centros públicos.

Por otro lado, a pesar de la condición de gratuidad de la enseñanza regulada por la LODE de 1985, los centros privados concertados desarrollan un conjunto de mecanismos que diversifican y aumentan sus fuentes de ingresos por diversos conceptos. De entre estos destacan los servicios complementarios, las cuotas de enseñanza de horas complementarias (voluntarias), las aportaciones a fundaciones o cooperativas, el material didáctico, etc. La tabla 6 recoge los efectos de tales mecanismos sobre los ingresos de los centros educativos privados concertados. En el curso 1994-95, aproximadamente un 30% de los ingresos procedía del cobro de cuotas (lo que supone una cuota media por alumno de 75.235 ptas.), mientras que la proporción de ingresos procedente de las subvenciones de explotación vinculadas al concierto era del 63,32%. Lógica-

Tabla 5. Costes de los centros educativos no universitarios. Distribución porcentual de los tipos de coste en los centros públicos y en los centros privados (varios cursos).

	Centros públicos				Centros privados			
	Personal	Otros costes corrientes	Inversión	Total	Personal	Otros costes corrientes	Inversión	Total
84/85	83,4	5,9	10,7	100	73,1	22,2	4,7	100
85/86	83,7	5,8	10,5	100	72,4	22,8	4,8	100
86/87	83,9	6,3	9,8	100	72,8	22,5	4,7	100
87/88	83,8	6,8	9,4	100	73,1	22,3	4,6	100
88/89	82,6	7,0	10,5	100	73,5	22,0	4,5	100
89/90	82,5	6,9	10,7	100	73,8	21,7	4,5	100
90/91	83,0	6,7	10,4	100	74,1	21,5	4,5	100
91/92	83,3	7,3	9,4	100	73,9	21,2	4,9	100
92/93	83,5	8,1	8,4	100	73,7	21,0	5,3	100
93/94	83,5	8,9	7,6	100	73,5	20,8	5,7	100
94/95	83,4	9,7	6,8	100	73,3	20,5	6,2	100

Fuente: Calero y Bonal (1999: 140). Elaborado a partir de Uriel et al. (1997); INE (varios años). *Encuesta de financiación y gastos de la enseñanza privada en España*, y MEC (1998). *Estadística del gasto público en educación. Presupuesto liquidado. Principales resultados (1992 a 1996)*.

Tabla 6. Fuentes de ingresos de los centros educativos privados, 1994-1995 (millones de ptas. y porcentajes).

Centros privados concertados	500.662	100,00
Cuotas de la enseñanza	107.577	21,49
Cuotas de servicios complementarios	48.423	9,67
Otros ingresos	5.630	1,12
Subv. de explotación del MEC y las CCAA	312.033	62,32
Otras subv. y subv. sin finalidad específica	25.369	5,07
Subvenciones de capital	1.630	0,33
Centros privados no concertados	115.273	100,00
Cuotas de la enseñanza	81.330	70,55
Cuotas de servicios complementarios	24.966	21,66
Otros ingresos	1.957	1,70
Subv. de explotación del MEC y las CCAA	945	0,82
Otras subv. y subv. sin finalidad específica	5.815	5,04
Subvenciones de capital	260	0,23
Total centros privados	615.935	

Fuente: Calero y Bonal (1999: 135). Elaborado a partir del INE (1998), *Encuesta de financiación y gastos de la enseñanza privada*.

mente, la proporción de ingresos procedente de las cuotas en el caso de los centros privados no concertados es mucho mayor, en torno al 92% (con una cuota media por alumno de 325.064 ptas.).

Ya hemos señalado, sin embargo, que la distribución de la enseñanza privada es muy desigual en el territorio. Tales disparidades no sólo son diferenciables desde el punto de vista demográfico, sino también en relación con el tipo de políticas educativas desarrolladas por los diferentes gobiernos autonómicos con plenas competencias en educación, y concretamente, en lo relativo a la distribución del gasto público. La tabla 7 recoge algunos indicadores relativos al esfuerzo presupuestario en enseñanza privada por CCAA. En ella puede apreciarse cómo las CCAA del País Vasco, Navarra y Cataluña son las que mayor esfuerzo presupuestario dedican a la enseñanza privada. Este aspecto es explicable sólo parcialmente por el peso demográfico del sector privado en cada territorio. Las diferencias en el gasto por alumno en enseñanza privada no universitaria son significativas. El País Vasco (con 225.357 ptas. por alumno en 1994-95), Navarra (con 208.657 ptas.) y Cataluña (con 142.792 ptas.) son las CCAA con mayor gasto público por alumno escolarizado en enseñanza privada. Las puntuaciones menores corresponden a Canarias (95.198 ptas.) y Madrid (97.858 ptas.) (Villarroya y Calero, 1998: 353).

4. Enseñanza privada y selección social

A pesar de que la enseñanza privada en España no puede considerarse un sector homogéneo, su pluralidad no excluye que se trate de un sector que ha gozado de importantes privilegios en el pasado y que ha constituido históricamente la opción de escolarización de las clases altas y medias-altas para asegurar la reproducción de sus posiciones sociales. El carácter todavía hoy selectivo de la enseñanza privada es apreciable en el origen socialmente homogéneo del alumnado que escolariza y en sus bajos índices de diversidad social y cultural. En este apartado abordaremos dos aspectos referidos al carácter selectivo de la enseñanza privada: por un lado, la política de admisión de alumnos y, por otro, el perfil social del alumnado escolarizado en la enseñanza privada.

La política de admisión de alumnos

La normativa que regula en España el acceso a los centros educativos es la misma para centros públicos y privados concertados. La LODE, en su día, estableció los criterios esenciales que permitieran desarrollar la política de admisión de alumnos en tales centros. Según la ley, en los centros sostenidos con fondos públicos la admisión de alumnos, en caso de exceso de demanda, debe tener en cuenta los siguientes criterios: renta familiar, proximidad del domicilio y existencia de hermanos matriculados en el mismo centro. El Ministerio de Educación, para el territorio bajo su administración hasta 1998-99, y las CCAA, con plenas competencias, han desarrollado decretos legales y órdenes ministeriales en diferentes momentos para regular las condiciones de acce-

Tabla 7. Gasto público en enseñanza privada (gpepr), absoluto y en porcentaje del Gasto público educativo (gpe), y porcentaje de alumnado matriculado en enseñanza privada, por CCAA. Curso 1994-95.

	Gasto en enseñanza privada (mill. de ptas.)	% gpepr/gpe	% alumnado en enseñanza privada
Andalucía	44.885	8,60	23
Aragón	9.391	11,47	37
Asturias	5.785	7,13	26
Baleares	6.682	13,51	38
Canarias	7.393	4,69	21
Cantabria	4.590	11,95	32
Castilla y León	17.325	9,04	30
Castilla-La Mancha	7.020	5,34	18
Cataluña	66.352	15,74	41
C. Valenciana	28.592	10,36	30
Extremadura	4.764	5,50	18
Galicia	16.477	8,00	25
La Rioja	1.871	9,87	32
Madrid	37.174	10,64	39
Murcia	6.217	6,91	21
Navarra	8.002	16,98	41
País Vasco	46.324	23,84	51
Ceuta y Melilla	839	9,22	21
Total España	319.683	10,10	31

Fuente: Calero y Bonal (1999: 136-137). Elaborado a partir del INE (1998). *Encuesta de financiación y gastos de la enseñanza privada en España*, y MEC (1998). *Estadística del gasto público en educación. Presupuesto liquidado. Principales resultados (1992 a 1996)*.

so a los centros sostenidos con fondos públicos. A modo de ejemplo, presentamos aquí los criterios de admisión desarrollados por la última normativa del MEC para enseñanza infantil, primaria y secundaria obligatoria⁵.

Criterios prioritarios:

- a) Rentas anuales de la unidad familiar (2 puntos).
 - b) Proximidad del domicilio (3).
 - c) Existencia de hermanos matriculados en el mismo centro (1 hermano = 4).
5. Real Decreto 366/1997, de 14 de marzo, por el que se regula el procedimiento para la elección de centro educativo y Orden de 26-3-97 por la que se regula el procedimiento para la elección de centro educativo y la admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos de Educación Infantil, Educación Primaria y Educación Secundaria.

Criterios complementarios:

- d) Situación de familia numerosa (1,5).
- e) Condición reconocida de discapacitado físico, psíquico o sensorial de los padres, hermanos del alumno o, en su caso, del tutor (1,5).
- f) Otra circunstancia relevante apreciada justificadamente por el órgano competente del centro de acuerdo con criterios objetivos (1).

A estos criterios hay que añadir, asimismo, el hecho de que los centros no pueden proporcionar información a otras familias sobre aspectos valorativos referidos al nivel socioeconómico y cultural de las familias con hijos ya escolarizados en el centro (Calero y Bonal, 1999: 133).

A pesar de los intentos de eliminación de los criterios subjetivos en la política de admisión de alumnos, la nueva normativa desarrollada por el gobierno del Partido Popular (PP) modifica sustancialmente el «espíritu» de la LODE. Medidas como la ampliación de las zonas de influencia (zonas territoriales de posible elección de centro escolar), la inclusión de la proximidad del lugar de trabajo y no sólo del domicilio como criterio válido para la elección de centro, la reducción relativa del peso de la renta familiar, o la posibilidad de que los centros contemplen criterios propios de admisión de alumnos, alteran tanto las condiciones de elección de la demanda como el margen de libertad en la política de admisión de alumnos de los centros sostenidos con fondos públicos.

Los efectos potenciales sobre la equidad son evidentes, puesto que los alumnos no seleccionados pueden ir a parar a las escuelas menos deseadas por la población, con la posibilidad de formación de auténticos guetos escolares. Por otro lado, análisis cualitativos han puesto de relieve cómo los centros intentan disuadir a determinadas familias usuarias potenciales, aconsejando en entrevistas la preinscripción del alumno en otro centro o aludiendo a los problemas de admisión debido al exceso de demanda (Calero y Bonal, 1999: 134). La cuantía de las cuotas, por otro lado, es también un mecanismo de selección económica al impedir el acceso de aquellas familias con menor renta. La falta de información de las familias, por otra parte, impide que los centros encuentren resistencia a sus prácticas selectivas.

La desigual participación de los grupos sociales en la enseñanza privada

Uno de los indicadores que permite reflejar el carácter selectivo de la enseñanza privada es el de la participación de las distintas clases sociales en este sector de la enseñanza. Los datos presentados por Calero y Bonal (1999), a partir de la explotación de la *Encuesta de Presupuestos Familiares* (EPF) de 1991, evidencian la existencia de una clara relación entre el nivel de renta familiar y la participación en la enseñanza privada. Las tablas 8 y 9 presentan las proporciones de participación en la enseñanza privada por clases sociales⁶ según tipos de estudio y según administraciones educativas.

6. Se utiliza la tipología construida por Torres Mora (1991) a partir de las variables comprendidas en la «Categoría Socioeconómica del Sustentador Principal» (CSE) del *Censo de*

La tabla 8 pone de relieve cómo son las clases medias funcionales supraordinadas el colectivo con mayor participación en la enseñanza privada, participación que se sitúa muy por encima de la media tanto en Preescolar como en EGB y BUP/COU (la única excepción es FP, nivel educativo, por otra parte, con escasa presencia de este grupo social). Las clases sociales con menor participación en la enseñanza privada son las clases medias patrimoniales y la clase trabajadora. El aumento de las tasas de escolarización de estos grupos en todos los niveles educativos es, por lo tanto, consecuencia de la extensión y mejora del sistema de enseñanza público⁷ y no del paso de estos grupos por la enseñanza privada.

Por otra parte, a las diferencias observadas en la distribución territorial de la enseñanza privada hay que añadir el diferente comportamiento de la demanda en cada comunidad en función de su clase social. La tabla 9 reproduce las jerarquías sociales observadas en la tabla anterior pero además permite cons-

Tabla 8. Porcentajes de participación en la enseñanza privada por clases sociales y tipos de estudio (1990-1991).

	Capitalistas	CMP	CMFa	CMFb	Obreros	Total
Preescolar	47,5	32,9	56,5	47,2	30,6	38,5
EGB	42,3	30,3	69,8	52,2	23,7	35,0
BUP/COU	33,9	29,9	54,4	30,7	17,3	30,0
FP	35,7	28,3	27,8	37,8	30,6	31,3
E. Superior	3,8	3,7	3,9	2,6	2,8	3,3

Fuente: Calero y Bonal (1999). Elaborado a partir del INE: *Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91*, ficheros 1 y 3.

Población publicado por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Dicha tipología reduce a cinco las dieciocho categorías de la variable CSE. Son las siguientes:

- Capitalistas: empresarios agrarios con asalariados y empresarios no agrarios con asalariados.
 - Clases medias patrimoniales (CMP): Empresarios agrarios sin asalariados, miembros de cooperativas agrarias, empresarios no agrarios sin asalariados y miembros de cooperativas no agrarias.
 - Clases medias funcionales supraordinadas (CMFa): profesionales y técnicos por cuenta propia, directores de explotaciones agrarias, directivos de empresas no agrarias y Administración pública, profesionales y técnicos por cuenta ajena, y jefes de departamentos de empresas no agrarias y de la Administración pública.
 - Clases medias funcionales subordinadas (CMFb): resto del personal administrativo y comercial, contra maestres y capataces no agrarios y profesionales de la Fuerzas Armadas.
 - Obreros: resto de trabajadores agrarios, resto del personal de los servicios, operarios especializados no agrarios y operarios sin especializar no agrarios.
7. En el caso de las CMP, y debido a su composición parcialmente rural, es muy posible que el aumento del acceso de este grupo a los niveles de enseñanza postobligatoria haya sido consecuencia de la extensión en el territorio de la oferta de enseñanza secundaria pública.

tatar una relación interesante: cuanto mayor es la presencia de enseñanza privada en el territorio, mayores son las diferencias intergrupales de participación en la enseñanza privada. Esto se cumple de forma taxativa en la Comunidad de Navarra, donde destacan los elevados porcentajes de participación de las clases altas. También las diferencias intergrupales son elevadas en el País Vasco y Cataluña, mientras que la Comunidad de Andalucía constituye la única excepción a la regla señalada.

La combinación de los datos de la tabla 9 con el análisis de las diferencias territoriales de gasto público en enseñanza privada desarrollado en el apartado anterior, permite tener en cuenta la relevancia de las distintas orientaciones de las políticas educativas de las administraciones del Estado. Aquellas CCAA con mayor porcentaje de alumnos y de gasto público en enseñanza privada son también los territorios con mayor división social entre enseñanza pública y privada. La propia política educativa, por lo tanto, genera y reproduce la presencia de dos redes de escolaridad claramente diferenciadas.

5. Comentarios finales: desigualdades educativas y división público-privada

Los apartados anteriores constituyen sólo una aproximación parcial al análisis de las desigualdades de la educación en España. Otros trabajos han abordado ampliamente diferentes aspectos de este amplio objeto de estudio. El balance que nos presentan tales trabajos señala invariablemente el siguiente fenómeno: la expansión de la enseñanza desde los años ochenta ha facilitado el aumento de la escolarización de los grupos sociales más desfavorecidos (clases trabajadoras, mujeres). Sin embargo, tal expansión no ha conseguido eliminar las desigualdades en el acceso, la participación y los resultados educativos. Las desigualdades persisten, si bien han tendido a reducirse. Esta reducción ha

Tabla 9. Porcentaje de participación en la enseñanza privada por clases sociales y administraciones educativas (1990-1991).

	Capitalistas	CMP	CMFa	CMFb	Obreros	Total
Territorio MEC	31,0	26,8	42,1	39,0	23,9	30,2
Andalucía	23,3	21,7	43,7	31,9	13,7	22,2
Canarias	17,3	13,9	31,4	29,3	8,6	16,8
Cataluña	48,7	33,9	55,0	35,4	32,5	39,4
Galicia	34,3	15,6	34,4	32,4	19,3	23,5
Navarra	90,0	46,5	82,6	27,7	37,6	46,0
País Vasco	57,9	65,8	65,2	55,9	39,1	50,1
Com. Valenciana	26,3	28,4	41,2	33,0	24,4	28,5

Fuente: Calero y Bonal (1999). Elaborado a partir del INE: *Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91*, ficheros 1 y 3.

sido desigual en función de los grupos sociales que se considere (por ejemplo, la expansión de la escolarización ha beneficiado especialmente el acceso y el nivel educativo de la población femenina) y según el tipo de sector del sistema de enseñanza (en la división entre enseñanza académica y formación profesional en enseñanza secundaria, por ejemplo, persisten las mayores desigualdades sociales y sexuales). Por otra parte, tales estudios también coinciden en señalar mayores desigualdades en la estructura de los resultados educativos que en el acceso a los niveles de enseñanza, o la persistencia de la regresividad del gasto público educativo en los niveles postobligatorios, si bien con tendencia a reducirse.

No hay duda de que el tipo de política educativa en España, a lo largo de los últimos veinte años, ha facilitado un acelerado proceso de transformación del sistema educativo, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Determinados indicadores, como el aumento de la demanda educativa en el sector público, la mejora relativa de las condiciones laborales del profesorado, el aumento del gasto público educativo, el incremento de las becas y ayudas al estudio o la cantidad de recursos materiales y humanos destinados a la reforma de la enseñanza secundaria, dan cuenta del impacto positivo de las políticas de igualdad y de calidad del sistema de enseñanza (Bonal, 1998).

Otra cuestión, sin embargo, es que tales políticas hayan tenido el efecto deseado o que se hayan aplicado rigurosamente. El capítulo ha puesto de relieve cómo la enseñanza privada mantiene una cuota de mercado significativa así como una participación considerable en el gasto público educativo. El proceso de descentralización, además, ha favorecido la dispersión del gasto en el territorio al tiempo que ha generado condiciones de escolarización desiguales, tanto en la enseñanza pública como en la privada.

Así mismo, la oposición que los sectores conservadores presentaron al proceso de aprobación de la LODE se ha desvanecido con el tiempo. De hecho, el sistema de concertos ha seguido garantizando una proporción importante de recursos a la enseñanza privada; simultáneamente, la normativa referida a la política de admisión de alumnos y a la garantía de la gratuidad de la enseñanza no se ha aplicado con rigor, de tal modo que la enseñanza privada concertada no ofrece las mismas condiciones de escolarización que los centros públicos: persisten prácticas de selección de alumnos y se cobran cuotas en los niveles obligatorios del sistema educativo.

Las tendencias actuales nos presentan un escenario complejo en el que las divisiones sociales en el acceso, los resultados y el valor de cambio de la educación se están acentuando. Por un lado, la agenda neoliberal de organismos supranacionales influye directa o indirectamente en las políticas de contención del gasto en enseñanza y en impulsar medidas que favorezcan la presencia del sector privado en educación. Por otro lado, en el caso español, aspectos como la incertidumbre producida por la aplicación de la LOGSE, el establecimiento de un tramo obligatorio comprensivo en enseñanza secundaria (12-16) o políticas de favoritismo al sector privado de la educación, dibujan un escenario en el que se desvanecen progresivamente ciertos logros de la enseñanza pública

conseguidos en los años ochenta y en que los principios de «libertad de elección» y «calidad» educativa legitiman las tendencias a la mercantilización educativa y a la segregación social en el sistema de enseñanza. Con toda probabilidad, la división social público-privada en el sistema de enseñanza no sólo se mantendrá en un futuro próximo sino que aumentará el efecto de la escolarización en uno u otro sector sobre el logro educativo y las trayectorias de inserción en el mercado de trabajo.

Referencias bibliográficas

- BOIX, M.; GARCÍA SUÁREZ, J.A. (1985). *La LODE. Anàlisi i comentaris des de Catalunya a una llei controvertida*. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- BONAL, X. (1998). «La política educativa (1976-1996): dimensiones de un proceso de transformación». En GOMÀ, R. y SUBIRATS, J. (ed.). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.
- BONAL, X.; GONZÁLEZ, I. (1999). «Sociedad civil y política educativa actual». En SUBIRATS, J. (ed.). *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*. Madrid: Fundación Encuentro.
- BOZAL, V.; PARAMIO, L. (1975). *La enseñanza en España*. Madrid: Comunicación.
- CALERO, J.; BONAL, X. (1999). *Política educativa y gasto público en educación. Aspectos teóricos y una aplicación al caso español*. Barcelona: Pomares-Corredor.
- CALZADA, T.E. (1990). «Alguns elements per a l'estudi de l'evolució del sistema escolar espanyol». En ROTGER, J.M. (ed.). *Sociologia de l'educació*. Barcelona: UB-UAB-Estudis Universitaris de Vic.
- CARABANA, J. (1997). «La pirámide educativa». En FERNÁNDEZ ENGUITA, M. (ed.). *Sociología de las instituciones de educación secundaria*. Barcelona: Horsori.
- (2000). *Dos estudios de movilidad intergeneracional*. Madrid: Fundación Argentaria-Visor.
- CASALS, J.L. (1989). *Las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de educación*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.
- CIDE (2000). *Las desigualdades de la educación en España, II*. Madrid: MEC.
- GÓMEZ LLORENTE, L. (1983) «La política educativa». En *Cuadernos de Pedagogía*, vol. 100.
- LERENA, C. (1986). *Escuela, ideología y clases sociales en España*. Barcelona: Ariel.
- MARAVALL, J.M. (1985). *La reforma de la enseñanza*. Barcelona: Laia.
- MARTÍ, R. (1993). *La conflictivitat competencial en l'àmbit de l'ensenyament*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- PERUGA, R.; TORRES MORA, J.A. (1997). «Desigualdad educativa en la España del siglo XX: un estudio empírico». En *Educación, vivienda e igualdad de oportunidades. II Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*. Madrid: Fundación Argentaria-Visor.
- SAN SEGUNDO, M.J. (1999). «La demanda de educación y el origen socioeconómico. ¿Se ha alcanzado la igualdad de oportunidades?». En *Políticas de bienestar y empleo. III Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*. Madrid: Fundación Argentaria-Visor.
- SUBIRATS, M. (1975). «Los primeros cuatro años de la Ley General de Educación». En *Cuadernos de Pedagogía*, vol. 1, p. 2-5.
- TORRES MORA, J.A. (1991). «Demografía educativa de los años ochenta: el nacimiento de una meritocracia bastarda». En *Educación y Sociedad*, vol. 8, p. 25-58.

- URIEL, E. et al. (1997). *Las cuentas de la educación en España y sus comunidades autónomas: 1980-1992*. Madrid: Fundación Argentaria-Visor.
- VILLARROYA, A. (2000). *La financiación de los centros concertados*. Madrid: CIDE.
- VILLARROYA, A.; CALERO, J. (1998). «Principales características del sistema de ayudas públicas a la enseñanza privada no universitaria en España». *Actas de las VII Jornadas de la AEDE*. Santander: U. de Cantabria-AEDE, p. 343-352.