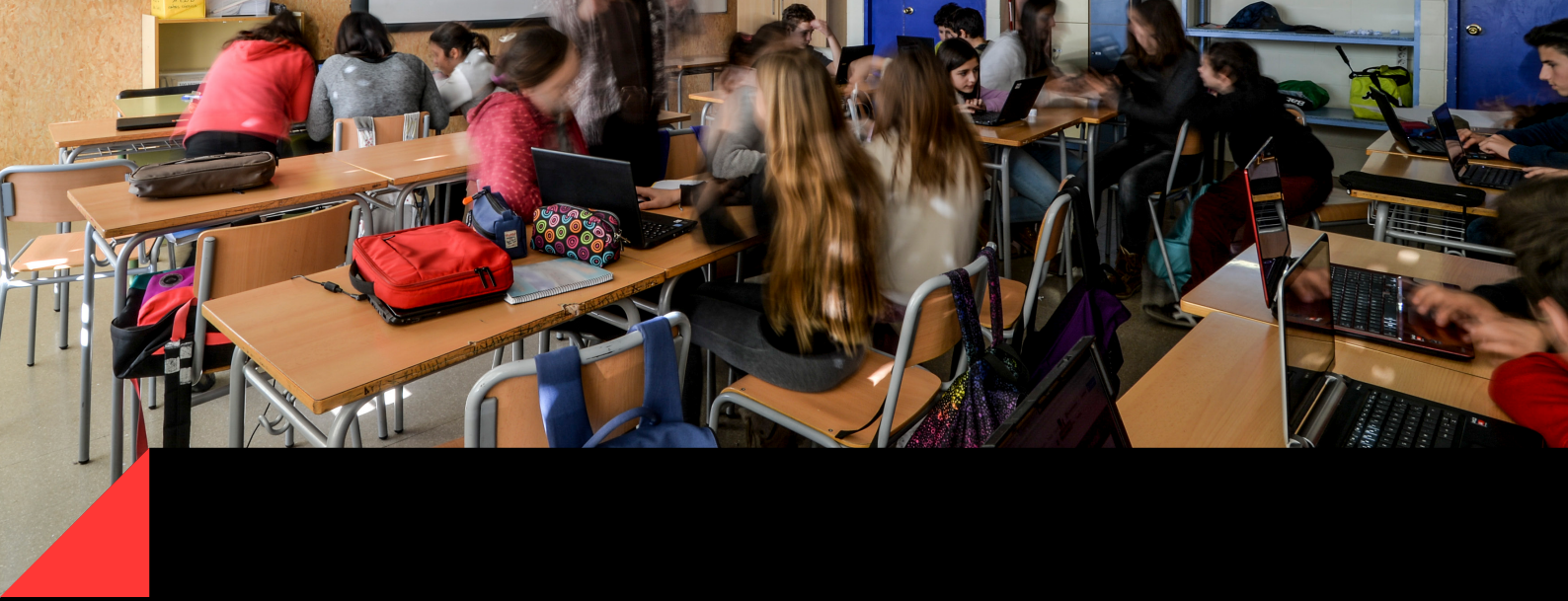




dossiers d'educació #01



J. Oriol Escardíbul
Professor d'Economia
Aplicada de la Universitat
de Barcelona i de l'Institut
d'Economia de Barcelona
🐦 @oescardibul

Més despesa pública en educació millora el rendiment?

Una idea recurrent en àmbits acadèmics i polítics és que la despesa en educació ha arribat al límit en la seva capacitat d'incrementar el rendiment acadèmic dels estudiants als països econòmicament més desenvolupats. És a dir, que per millorar el rendiment acadèmic no cal invertir més. La revisió de l'evidència existent invalida aquesta afirmació. En la majoria de països desenvolupats, un increment de la inversió pública millora el rendiment del conjunt de l'alumnat i, en especial, el de l'alumnat socialment més desfavorit.

Despesa educativa i rendiment acadèmic

L'any 1966, l'**Informe Coleman** sobre el sistema educatiu als Estats Units va concloure que els recursos dels quals disposen les escoles incideixen poc en el rendiment dels estudiants. Investigacions posteriors (bàsicament als Estats Units) i informes d'alguns organismes internacionals han insistit en la inexistència d'una relació positiva entre la despesa educativa (mesurada per alumne, entre altres indicadors) i el rendiment acadèmic, mesurat per l'adquisició de competències, les notes obtingudes o el no abandonament escolar. En conseqüència, s'ha estès un discurs que defensa que no cal invertir més recursos públics en els sistemes educatius dels països més desenvolupats.

Ara bé, l'anàlisi detallada i rigorosa dels estudis empírics que aborden l'efecte de la despesa en educació sobre el rendiment escolar no és, ni de bon tros, tan concloent, ja que hi ha evidència a favor i en contra d'aquest

FUNDACIÓ
fundació
JAUME
Jaume
BOFILL
Bofill

efecte. Així, per exemple, en l'àmbit espanyol, els escassos estudis existents relacionen positivament la despesa educativa de les comunitats autònomes amb el rendiment dels estudiants.

Val a dir que, el 2011, a Catalunya el total de despesa pública en educació va suposar el 3,4% del PIB, per sota de la mitjana estatal (4,8%), de la mitjana de la Unió Europea (5,3%) i de l'OCDE (5,6%). Hi ha encara marge per al creixement de la inversió en educació.

Despesa educativa, equitat i rendiment acadèmic

L'evidència empírica és força concloent pel que fa al paper positiu de la inversió educativa en el rendiment dels estudiants més desfavorits. De manera il·lustrativa, el gràfic 1 combina dues informacions: d'una banda, mostra els resultats en l'avaluació de competències matemàtiques de PISA-2012 dels estudiants situats en el 25% més baix de l'escala social (en termes socioeconòmics i culturals) de cada un dels països europeus participants, i situa en el quadrant inferior (anomenat -) aquells que estan per sota de la mitjana de l'OCDE per a aquest grup, i en el quadrant superior (anomenat +) els que estan per sobre. Alhora,

es té en compte el nivell de despesa educativa de cada país, de manera que s'indica en el quadrant esquerre (anomenat -) aquells que tenen un nivell de despesa inferior a la mitjana de països considerats, i al quadrant dret (anomenat +) els d'un nivell superior de despesa. Es considera el nivell de despesa acumulada per alumne entre els 6 i 15 anys, la qual cosa permet usar una variable que recull el total invertit en ensenyament en una etapa d'escolarització obligatòria. Aquesta té en compte la despesa total, pública i privada (si bé en països com el nostre més del 90% és del primer tipus). Com s'observa al gràfic 1, la major part de països on els alumnes en pitjor condició socioeconòmica obtenen millors resultats tenen un nivell superior de despesa en educació (quadrant superior dret), mentre que a la majoria de països amb nivells de despesa més baix els estudiants socioeconòmicament més desfavorits obtenen uns pitjors resultats (quadrant inferior esquerre). Es constata que Catalunya té un nivell de despesa educativa inferior a la mitjana, així com un menor resultat per part dels alumnes socioeconòmicament més febles.

Veurem a continuació, en l'apartat següent, quina evidència tenim de l'eficàcia de la despesa pública en educació destinada a les escoles (finançament de

Gràfic 1. Classificació de països en funció de la nota en matemàtiques de PISA-2012 del 25% amb nivell socioeconòmic més baix i de la despesa en educació



Claus del gràfic

Despesa en educació. Despesa acumulada per alumne (6-15 anys):

⊖ vol dir per sota de la mitjana de la mostra considerada;

⊕ per sobre de la mitjana.

Nota en matemàtiques:

⊖ vol dir per sota de la mitjana del quartil socioeconòmic més baix a PISA-2012;

⊕ per sobre de la mitjana.

Font: Elaboració pròpia a partir d'OECD (2013), *PISA 2012 Results: Excellence Through Equity: Giving Every Student the Chance to Succeed (Volume II)*. París: OECD Publishing.

l'oferta) i la dels recursos atorgats directament a les famílies (finançament de la demanda).

La despesa pública en els centres educatius

Els estudis mostren que, en general, **incrementar la despesa pública en centres de primària i secundària on predomina l'alumnat socialment desfavorit millora el rendiment escolar dels estudiants**. Aquesta despesa es pot traduir en més o millors professionals, reducció de les ràtios, increment d'hores de treball, incentius als equips, etc.

Troblem exemples en les avaluacions de polítiques implementades en diversos estats dels Estats Units, el Regne Unit o Israel. Al primer cas, els estudis mostren els efectes positius d'incrementar la despesa als districtes educatius amb una proporció més alta de famílies d'estatus socioeconòmic baix. Al Regne Unit, el programa *Excellence in Cities*, que aportava més recursos als centres més desfavorits, ha generat millores considerables. A Israel, s'han constatat els efectes positius, i de manera més important en estudiants desfavorits, de polítiques d'increments de recursos a escoles i de reduccions del nombre d'alumnes a l'aula. En canvi, l'experiència a França és més ambivalent; les zones d'educació prioritària, que assignen els recursos addicionals especialment a més hores d'instrucció i a remunerar el personal dels centres, no han acabat de funcionar i s'han generat dinàmiques estigmatitzadores; en canvi, en l'àmbit local hi ha experiències positives, com un programa de foment de la relació entre centres i famílies desfavorides per orientar els estudis dels alumnes al districte educatiu de Versailles, que inclou alguns suburbis de París i el 9% dels escolars francesos. Aquests exemples ens remetent a la importància i complexitat del disseny de les polítiques.

La despesa pública adreçada als estudiants o les seves famílies

En general, poden distingir-se dos tipus d'actuacions adreçades a famílies desfavorides: actuacions genèriques, com per exemple les beques, i polítiques dirigides específicament a col·lectius desfavorits.

- Beques: es constata un **clar efecte positiu de les beques sobre el rendiment universitari i, especialment, en l'accés a la universitat**; la recerca en nivells educatius inferiors, com la secundària postobligatòria, és molt escassa (si bé hi ha certa evidència per al nostre país), però indica que les

beques fomenten que l'alumnat continuï els estudis postobligatoris.

- Polítiques específiques: tot i la gran diversitat de dissenys, són programes que volen incentivar un comportament o un resultat; en general, es tracta d'ajuts econòmics per a estudiants amb pocs recursos econòmics condicionats a l'assoliment d'un objectiu, bé sigui un *input* (com llegir llibres o assistir a classe), o bé un *output* (obtenir un resultat com, per exemple, aprovar el curs, millorar les notes escolars o els resultats de les proves d'avaluació). L'experiència de diversos països ens indica que els resultats positius són molt escassos i, en general, sembla que funcionen millor aquells programes que incentiven *inputs* (per exemple, premis per llegir llibres) que els que incentiven resultats (per exemple, per millorar les notes). **Així, tot i alguns bons resultats dels casos estudiats, aquestes polítiques d'incentiu semblen obtenir menys èxit en els països desenvolupats que en els països en desenvolupament** (on són més abundants aquests tipus de programes).

La despesa educativa sembla rellevant per millorar el rendiment acadèmic dels estudiants més desfavorits, en especial les actuacions a nivell de centre o mitjançant beques. Els efectes fins i tot podrien ser superiors si es mesurés el rendiment dels estudiants a partir no només dels resultats obtinguts (és a dir, una nota o puntuació), sinó de la seva evolució (progrés assolit) al llarg d'un curs o període.

Pel que fa a la despesa orientada als centres, a Catalunya el 81,7% del total es concentra en despesa de personal (majoritàriament professorat), sobretot en els ensenyaments no universitaris, per sobre de la Unió Europea (77,4%) i de l'OCDE (78,9%). Les beques representen només el 3,5% del total de la despesa pública educativa, una mica per sota de la despesa espanyola (3,8%) i molt inferior a la mitjana de la Unió Europea (7,5%).

En conseqüència, uns **majors nivells d'inversió en educació poden augmentar el rendiment mitjà del país** (ja que bona part dels alumnes de baix rendiment pertanyen a grups socials desfavorits). De fet, no hi ha cap contradicció entre equitat i eficiència (resultats). Tal com es constata en diversos estudis basats en PISA, **bona part dels països amb alts nivells d'equitat també presenten bons resultats**. En aquest àmbit, **Catalunya ha de millorar en rendiment, com sovint s'insisteix, però de manera notable també en equitat**, ja que en el resultat tant del conjunt d'estudiants com d'aquells al quartil socioeconòmic més baix, Catalunya té una puntuació semblant a la mitjana de l'OCDE, però lluny dels països amb un nivell més alt.

Conclusions

1 Contràriament al que s'acostuma a dir, la **inversió en educació permet millorar el rendiment dels estudiants també als països desenvolupats**; en especial si es destinen més recursos a millorar la situació d'alumnes socialment desfavorits i de centres que concentren majors percentatges d'aquest tipus d'alumnat. Això no implica que qualsevol nivell de despesa sigui adient. Sens dubte, cal tenir en compte en què i com s'inverteix. La majoria dels estudis assenyalen que funciona millor incrementar la quantitat i la qualitat del professorat que apostar per recursos físics (escoles, material, etc.). També cal tenir present que hi ha marge en la millora del rendiment que no requereix incrementar la despesa.

2 El paper positiu de la **despesa en educació resulta especialment rellevant en el context català**, on en els darrers anys s'ha produït una important desinversió, de manera que Catalunya té un menor nivell de despesa pública educativa que altres societats del nostre entorn: en despesa pública per alumne Catalunya ocupa la posició 12 entre les 17 comunitats autònomes espanyoles, i el lloc 17 d'entre 23 països europeus analitzats per l'OCDE, amb una despesa un 11% inferior a la mitjana europea.

En base a aquests resultats, suggerim les tres actuacions següents:

1 Incrementar la despesa pública en educació. Bona part de l'evidència empírica mostra resultats positius de la despesa en educació sobre el rendiment dels estudiants. Catalunya no es troba entre les societats amb majors nivells d'inversió educativa pública per alumne, en especial tenint en compte les "retallades" recents. Així, l'any 2012, la despesa pública per alumne en centres públics no universitaris ha estat de 5.220 euros a Catalunya, per 5.431 euros al conjunt de l'estat. A més, la reducció de despesa a Catalunya (període 2007-2012) ha estat del 21%, superior a la disminució pel conjunt estatal (15%). Per tant, cal augmentar la inversió pública en ensenyament per intentar assolir nivells més alts de rendiment i equitat que existeixen en alguns països europeus. De fet, la Llei d'Educació de 2009 estableix, en la seva disposició final segona, assolir el 2017 una despesa pública educativa del 6% del PIB, una xifra propera a la despesa mitjana dels països de la Unió Europea i l'OCDE (del 5,3% i 5,6%, respectivament), però ben allunyada de la realitat catalana (3,4%).

2 Augmentar la despesa educativa en centres amb més dificultats socioeconòmiques i culturals. El context de crisi actual dificulta amb tota seguretat la millora del rendiment de l'alumnat socialment desfavorit. Atès que l'evidència empírica mostra que les actuacions dedicades a les escoles socialment desfavorides acostumen a millorar els resultats dels estudiants que les atenen, es recomana que l'increment de la despesa es dediqui, en major mesura, a aquest tipus de centres. De fet, el sistema de finançament general dels centres podria tenir en compte variables diverses, entre les quals destaquï la presència d'alumnat amb necessitats educatives especials. Més enllà

Recomanacions de política educativa

Recomanacions de política educativa

d'aquest sistema de finançament per al conjunt del sistema, es poden desenvolupar actuacions complementàries per als centres amb major complexitat socioeconòmica, i on l'Administració doni cobertura a les actuacions proposades pels mateixos centres amb l'objectiu de millorar en rendiment i equitat.

3 Augmentar la despesa mitjançant programes de suport a les famílies. El sistema de beques es mostra eficaç per promoure la continuació en el sistema educatiu dels estudiants amb menor nivell de renda. Cal ampliar el sistema de beques en tots els àmbits educatius, atès l'empobriment de bona part de les famílies a causa de la crisi. Durant el període 2008-2014, mentre que la renda mitjana neta anual de les llars catalanes ha disminuït un 8% (i la taxa de risc de pobresa ha augmentat un 15%), el percentatge de despesa pública destinada a beques a Catalunya s'ha mantingut estable. A més, en la distribució de beques per nivell, han caigut força les beques en estudis no universitaris mentre han crescut les universitàries, de manera que el sistema en conjunt ha perdut progressivitat. Aquests programes funcionen millor quan es complementen amb actuacions a escala local més focalitzades, ben dotades econòmicament i que incorporin una atenció integral a les famílies.



La informació continguda en aquest document es basa fonamentalment en: Jorge Calero i J. Oriol Escardíbul (2014). *Recursos escolares y resultados de la educación*. Madrid: Fundación Europea Sociedad y Educación. I en: Xavier Martínez-Celorrío (2015) *Les beques a examen. Repensar el sistema d'ajudes a l'estudi*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

Informació relacionada

Política educativa

Equitat

Centres educatius

Les beques a examen.
Repensar el sistema
d'ajudes a l'estudi



Descarrega PDF

L'estat de l'educació a Catalunya.
Anuari 2013



Descarrega PDF

Per què ens cal un pla per a l'equitat educativa?
Les virtuts de reduir les desigualtats en educació.
Una anàlisi a partir de PISA



Xavier Bonal

