

LA FINANCIACION DE LA ENSEÑANZA A TRAVES DE LA AYUDA DIRECTA A LA FAMILIA *

por ANTONIO ARGANDOÑA
Universidad de Barcelona

La Constitución española afirma, en su art. 27, párrafo 4, que «la enseñanza básica es obligatoria y gratuita». Como es lógico, nuestro primer texto legal no aclara cómo se proporcionará esa gratuidad. Ahora bien, en detalles como éste radica, a menudo, la clave de la interpretación y aun de la misma vigencia práctica de un texto constitucional, sobre todo en un tema como el de la enseñanza, en que las actitudes ideológicas suelen ser bastante irreconciliables.

El objeto de estas líneas es hacer algunas consideraciones sobre una forma de financiar la educación que: 1) permita llegar a la gratuidad, 2) ponga en práctica la «protección social, económica y jurídica de la familia» que la Constitución reconoce (art. 39, n. 1), y 3) garantice el derecho de los padres a elegir la escuela de sus hijos, sin menoscabar los derechos de los demás interesados (el Estado, las Comunidades Autónomas, los propietarios y directores de centros docentes, los maestros, etcétera). Esa forma de financiación es la *Ayuda Directa a la Familia*, en la cual se entrega a cada padre la parte de los fondos que le corresponda, para que él la utilice exclusivamente en el pago de la plaza escolar de su hijo, en el centro docente que elija (siempre que éste reúna los requisitos académicos que la ley determine).

No se trata, en definitiva, de una iniciativa diferente del cheque o bono escolar que propuso Milton Friedman en 1955 [1], aunque prefiero llamarlo *Ayuda Directa a la Familia*. Lo de *ayuda* sugiere que pueda darse en diversos porcentajes (desde el cien por cien del coste de la enseñanza, hasta una cifra pequeña), y que no se trata de suplir el

* Este texto es un desarrollo, realizado en mayo de 1982, de la participación del autor en una Mesa Redonda organizada por el Grup d'Estudis Polítics y el Instituto de Economía de Mercado, en Barcelona, el 17 de febrero de 1982.

esfuerzo de los padres para educar a los hijos, sino de complementarlo. Es *directa* en contraposición a la canalizada a través de los centros escolares (subvenciones, conciertos, etc.), pues se trata de que los padres sean muy conscientes —diría que *físicamente* conscientes— de que el titular del derecho es la familia: por esta razón se les entregan los fondos a ellos, no a las escuelas. Y es *a la familia*, porque la educación de los hijos es derecho y deber fundamental de ésta, y no es admisible que otros sujetos —el Estado, los maestros o los funcionarios— les sustituyan en el ejercicio de esa tarea principal [2].

Dado que la Ayuda Directa a la Familia ha sido profusamente estudiada en numerosos libros y artículos [3], me limitaré a hacer algunas consideraciones acerca de la viabilidad de esta forma de financiación, y de algunas características prácticas que podría tener, en el marco geográfico de Cataluña y en el entorno temporal que son los años 80 (aunque buena parte de mis comentarios será aplicable también al resto de España y a otras épocas).

La gratuidad en los años 80

En teoría, la enseñanza básica pública es gratuita, y la privada lo es en mayor o menor porcentaje. Cuando tomamos en consideración el coste objetivo del puesto escolar y las cantidades que los padres pagan, aun en las escuelas públicas o en las privadas subvencionadas al cien por cien, la realidad nos lleva a un nivel de gratuidad que oscilaba en 1981 entre el 70 y el 76 por ciento, para la EGB, en Cataluña; bajaba al 63 por ciento en los dos primeros años del BUP y se elevaba a un 86 por ciento en la Formación Profesional de primer grado. Los niveles obligatorios de enseñanza, pues, desde primero de EGB hasta los 16 años, tenían una gratuidad media del 76 por ciento [4].

La gratuidad absoluta de la EGB supondría en Cataluña en 1981 unas cifras que oscilan entre 12.250 y 17.000 millones de pesetas, según cuál sea la estimación del coste del puesto escolar que se acepte. Frente a los 12.040 millones de subvenciones a escuelas privadas en 1981, el incremento de gasto público oscilaría entre el 102 y el 141 por ciento, lo cual aleja de nuestro horizonte, por ahora, la gratuidad total. En este contexto, es muy de agradecer el esfuerzo de la Generalitat por aumentar sensiblemente el nivel de gratuidad, ya en 1982, y si tomamos en consideración la evolución previsible del número de alumnos, nos parece que, desde el punto de vista económico, la gratuidad es factible en unos años, como veremos más adelante [5].

La cuestión de la gratuidad *total* exige, no obstante, algún comentario adicional. En primer lugar, aunque sea un objetivo político, no es, necesariamente, la mejor inversión del dinero público, ni como subvención a la escuela privada, ni como financiación de la escuela pública. Por lo

menos hay que considerar los costes que supone la consecución de esos fondos, y los usos alternativos de los mismos [6].

Por otro lado, si los padres tienen que hacer frente a una parte del coste de la enseñanza, estarán en condiciones de ejercer de modo más consciente sus derechos frente a la escuela y frente a la Administración. Además, si los padres tienen un interés en la educación de sus hijos, ¿por qué no aprovecharlo y facilitarlo, permitiéndoles contribuir —según sus posibilidades— a la financiación de la enseñanza? Aunque, en definitiva, los impuestos los pagan todos los ciudadanos; por tanto, los padres de familia ya están contribuyendo en una cuantía muy elevada a la gratuidad, a través de esos impuestos (la parte que ellos no pagan recae sobre el resto de los ciudadanos que no tienen hijos en edad escolar). Lo que se plantea es, en definitiva, quién debe *controlar* esos fondos que ellos ya pagan.

Algunos principios importantes

El reconocimiento del trasfondo político del tema no nos debe alejar de nuestro interés básico. Por ello, conviene que dejemos claros algunos puntos, antes de seguir adelante.

El primero es que hay que distinguir claramente entre la *provisión* de un servicio y su *financiación*. El transporte de viajeros entre dos localidades pueden llevarlo a cabo los autobuses de una empresa pública, de una cooperativa o de una empresa privada. En uno u otro caso, el coste puede abonarlo íntegramente el Estado (se trataría de un servicio gratuito), los particulares o una parte cada uno. Lo mismo ocurre con la enseñanza: las escuelas pueden ser públicas (del Estado, de la Generalitat, de los municipios, etc.) o privadas (de empresas lucrativas, de sociedades sin fines de lucro, de cooperativas de maestros o de padres, etc.). En uno y otro caso, el coste del puesto escolar puede correr a cargo de la Administración pública, de los padres, o de ambos a la vez. Financiación pública (gratuidad) no se corresponde con escuela pública, ni se contrapone a escuela privada, sino a financiación privada (no gratuidad).

En segundo lugar, hay argumentos que justifican que *parte de la educación esté financiada con recursos públicos*, porque no es el niño (o la familia) el único interesado en estudiar, sino que también al resto de la sociedad conviene que los niños estén bien educados. Veamos este argumento con un poco más de detalle. 1) El niño (o sus padres) es el primer interesado en estudiar, aunque sólo sea porque con ello asegura unos niveles de ingresos futuros más elevados y seguros (ya que, al menos como regla general, las profesiones que exigen estudios universitarios suelen reportar ingresos más altos que las que sólo exigen estudios medios o elementales). 2) Por tanto, contemplando el estudio como una inversión, los padres estarán interesados en proporcionar

un nivel determinado de estudios a su hijo (por ejemplo, hasta acabar la formación profesional de primer grado: no más si no disponen de recursos para ello). 3) Cuando un niño estudia, todos nos beneficiamos de ello (al menos no parece descabellado suponer que a la sociedad le interesa tener ciudadanos más preparados). Hay, pues, dos tipos de sujetos interesados en que un niño estudie: primero sus padres, y luego todos los demás. 4) Pero si sólo los primeros aportan la financiación de esos estudios es probable que el nivel de enseñanza a que llegue ese niño sea inferior al que socialmente sería deseable. 5) Ello explica que se dediquen fondos públicos a complementar la financiación de la educación que proporciona la familia (para pasar, por ejemplo, del nivel de formación profesional de primer grado al de segundo grado). 6) Hay, además, otros motivos para que la sociedad contribuya a la financiación de la enseñanza: que todos puedan llegar al nivel de la enseñanza obligatoria, aunque no dispongan de recursos; que los mejor dotados no dejen de estudiar por falta de medios; contribuir a la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos, etc.

Lo que se ha dicho justifica que parte de la educación se financie con fondos públicos (y, en personas de escasos recursos, una parte elevada, incluso el cien por cien). No justifica la gratuidad de *toda* la enseñanza para *todos* los ciudadanos. Ni justifica la frase «más educación es preferible a menos educación» [7]. Ni justifica que la enseñanza sea sólo pública (escuela pública).

El punto de vista sostenido aquí no es un canto al liberalismo: la separación entre provisión (pública o privada) y financiación (pública o privada), y la no gratuidad total, es algo admitido por todos los economistas serios: bástenos citar aquí a Paul Samuelson, premio Nobel de Economía (y nada sospechoso de liberalismo) y a Mark Blaug, que es quizás uno de los más famosos especialistas en economía de la educación [8]. De todos modos, casi todos los expertos estarán de acuerdo también en que los resultados de la enseñanza no son independientes de la forma de financiarla: el volumen, la calidad, la pluralidad, etc., de la educación que se imparta, en escuelas públicas o privadas, variará notablemente según se financien con fondos públicos o privados, y según cómo se hagan llegar éstos a la escuela: a través de los padres o en forma de subvenciones directas o convenios; en proporción a los alumnos o independientemente de su número (por aula), etc.

Y esto es precisamente lo que nos ocupa aquí: hay un medio de financiar la educación que es la Ayuda Directa a la Familia, que nos parece decisivo tanto para la eficacia educativa como para la defensa de la libertad en ella. Pero, ¿es viable ese sistema?

Al intentar dar respuesta a esa cuestión, procuraré ser lo más práctico posible: y para ello, conviene partir de la realidad educativa catalana y española en 1982: la existencia de escuelas públicas y privadas; unos niveles de gratuidad y unos intereses creados, y unas actitudes ideológicas y políticas muy definidas acerca del respeto a la libertad

de los padres a la elección de centro docente y del derecho de los particulares a crear y dirigir escuelas que tengan unos caracteres propios.

Perspectivas para los años 80

Es muy importante conocer el entorno en que se va a mover la educación en nuestro país en los próximos años, para entender el tipo de presiones a que se verá sometida. Y para ello, es conveniente conocer la evolución de la «demanda». He aquí las cifras del número de nacidos vivos en Cataluña, en los últimos años:

1975	107.693
1976	97.104
1977	86.491
1978	82.082
1979	86.611
1980	80.311

Los nacimientos de 1975 corresponden aproximadamente a los 102.000-104.000 alumnos que había en 1.º de EGB en las escuelas catalanas en 1981, que pasarán a ser unos 75.000-78.000 en 1986: la caída es de un 25 por ciento (y no hay motivos para pensar que 1980 sea un mínimo en el volumen de natalidad, sino que seguirá disminuyendo). Con cifras algo distintas, el fenómeno se repite en el resto de España.

Lo que ocurra en el futuro dependerá de muchos factores distintos. Para empezar, sobrarán puestos escolares, lo que puede obligar al cierre de colegios, o a la reducción —impuesta por las autoridades— del número de alumnos por aula. Los efectos económicos de una u otra solución serán muy diferentes. En efecto: la financiación pública de la EGB en Cataluña en 1981 debió sumar alrededor de 40.000 millones de pesetas [9], repartidos entre poco menos de 24.000 aulas, con una proporción de públicas y privadas del 50 por ciento, aproximadamente, y un promedio de 35 alumnos por aula: ello equivale a un volumen de fondos públicos por aula total de 1.690.000 pesetas. Si en 1993 la EGB de Cataluña tuviese 8 cursos de 80.000 niños cada uno (lo cual, como ya indicamos, es una cifra probablemente superior a la mejor estimación que ahora podemos hacer de la evolución de la natalidad en los próximos años), y utilizase plenamente 18.300 aulas (35 alumnos por aula), el 50 por ciento de ellas públicas y el resto privadas, con unos costes similares a los de hoy [10], el mismo volumen de fondos públicos utilizado en 1981 permitiría cubrir íntegramente la gratuidad total de la EGB.

La solución «económica» sería, pues, emplear las aulas a los niveles medios de ocupación actuales; el coste sería el cierre de una cuarta parte de los centros ahora existentes, y el correspondiente trasvase de maestros a otras ocupaciones (o al desempleo). Es muy impro-

bable que esto llegue a ocurrir en un sector —la enseñanza— que presenta caracteres muy peculiares: se califica de servicio público, se rige por motivaciones supuestamente no económicas, está sometido a fuertes presiones de grupo (principalmente de los maestros) y es muy sensible a consideraciones acerca de la calidad. Por todo ello, es probable que se aproveche la coyuntura para reducir el número de alumnos por aula, no cerrar centros (al menos públicos) y mantener el empleo en el sector. Repitiendo los números hechos anteriormente, bajo el supuesto de que se mantienen las casi 24.000 aulas que habían en 1981 (lo que supone bajar a menos de 27 alumnos por aula), habría que aumentar los fondos utilizados en 1981 en un 30 por ciento, para llegar a la gratuidad total. La cifra, aunque elevada, se puede alcanzar, en parte porque se ahorrarían los fondos hoy dirigidos a la creación de nuevas escuelas. Otra cosa es que se considere social o políticamente deseable ese gasto creciente en la educación de un número de niños cada vez menor, o que convenga ir al 100 por cien de gratuidad [11].

¿Cuál de los anteriores escenarios es el más probable para los próximos años? Mi conjetura es que el último: una reducción en el número de alumnos por aula que permita mantener el sector en una situación similar a la actual. Con todo, no debe considerarse esa situación como ideal. Hoy, el paro de maestros y licenciados no es despreciable, y si sólo se consigue que el sector no retroceda, esto equivale a negar nuevos puestos de trabajo a las próximas generaciones de enseñantes. La competencia por una plaza será mucho más dura, los sueldos no podrán crecer como en el pasado, y las situaciones conflictivas se multiplicarán, probablemente, como ocurre en todo sector en retroceso.

El panorama no será más halagüeño del lado de las escuelas. Si no se adopta una cuidadosa política de reducción del número de alumnos por aula, se desatará una fuerte competencia. Las ventajas estarán del lado de los centros que consigan costes menores, más adhesión (también económica) de los padres, o una acomodación suficiente de los ingresos públicos. En todo caso, nos encontraremos con un sector fuertemente «protegido», en que se tenderá a eliminar la competencia, en que la calidad es posible que se resienta también (por esa falta de competencia) y en que la intervención pública (del «protector») se notará cada vez más. Y no son improbables escaramuzas contra la escuela privada, principalmente por parte de los municipios y partidos de izquierdas [12].

La Ayuda Directa a la Familia, hoy

Si tal va a ser la situación del sector, no parece el momento apropiado para la introducción de la Ayuda Directa a la Familia: primero, porque la oposición al proyecto se agudizará, por parte de todos los que teman verse perjudicados por él; y segundo, porque se achacarán a esa forma de financiación muchos problemas que se deberán a otras causas (principalmente a la reducción del número de alumnos).

Sin embargo, hay otros motivos para defender la introducción de la Ayuda Directa a la Familia en estos momentos, y me parecen de mucho más peso. ¿Quién debe ser el árbitro del proceso que se avecina? ¿La Administración, los maestros, los técnicos...? Mi opinión es que deben ser los padres. Primero, porque son ellos los que pagan, por lo menos un buen porcentaje de los gastos de educación (directamente o a través de los impuestos). Segundo, porque no pueden quedarse indiferentes ante un debate en el que se pondrá en jugo la independencia de la escuela y aun la misma supervivencia, de hecho, de la libertad de enseñanza. En tercer lugar, porque son el estamento más indefenso: la Administración velará por la escuela pública; los maestros y técnicos forman grupos de presión fácilmente organizables y con poderes fácticos innegables; las escuelas privadas también tienen sus organizaciones, pero los padres carecen de esa misma fuerza [13].

En resumen, si el derecho a la educación es un derecho del niño (y, por tanto, de la familia), no del Estado ni de los enseñantes, y si queremos que ese derecho sea efectivo, es preciso dar a los padres un cierto control sobre la educación de sus hijos. Difícilmente se les oirá en los claustros de profesores, donde se debaten asuntos técnicos, o en los consejos de administración, donde se discuten los asuntos económicos [14]. Pueden «votar con los pies», llevándose a su hijo a otra escuela, última forma del «derecho al pataleo» que aún asiste al que no puede ejercer otro derecho: pero esto no supone ningún problema para la escuela abandonada, al menos mientras la subvención se conceda al centro docente. ¿Qué solución queda? La más patente es la Ayuda Directa a la Familia: que el padre pueda llevar a su hijo a la escuela que quiera, porque la financiación va unida al niño, y que su «protesta» suponga, para la escuela, la pérdida efectiva de unos ingresos.

La Ayuda Directa a la Familia tiene hoy, en los años 80, un papel importante que cumplir en la realidad socio-política de la educación en Cataluña y en España. Dudo que otras formas de financiación y de control tengan unos resultados equiparables. Sin embargo, la Ayuda Directa a la Familia va a encontrarse con dificultades innegables. Si no queremos que el proyecto nazca muerto, hemos de conocer esas amenazas. ¿De qué lado vendrán?

La Ayuda Directa a la Familia y los padres

¿Qué pedirán los padres a esa nueva forma de financiar la educación? Primero, que sea efectiva: pero lo que pretende la Ayuda Directa es precisamente poner en manos de los padres los medios para que puedan elegir libremente la escuela para sus hijos. Sólo la inexistencia de esa escuela deseada, o que las plazas ya estén ocupadas, o que les exijan abonar un «suplemento» que no puedan o no quieran pagar, les privará de ejercer ese derecho a elegir: pero eso mismo ocurre ya en el

sistema actual, de subvenciones al centro. No estarán peor que hoy, y podrán estar mejor.

También desearán que el sistema no sea más caro que el actual. Esto es difícil de valorar, porque, como hemos señalado, las circunstancias van a ser muy diferentes (los costes escolares pueden aumentar notablemente, pero no por culpa de la Ayuda Directa a la Familia). Es posible —pero no seguro— que, si se suprime la limitación a la cantidad que pueden pagar los padres a los centros subvencionados, el resultado sea, unos pagos mayores. En definitiva, los padres tendrán un derecho «efectivo» a que las escuelas se acomoden a sus deseos, porque, al dar de baja a su hijo, quitan la financiación a la escuela. Por eso, si un número suficientemente elevado de padres quieren una escuela sencilla, sin gastos extras ni costes altos, las escuelas tendrán que acomodarse a ese deseo, o perder alumnado (o convencer a los padres de lo contrario).

En resumen, el sistema no tendrá por qué ser peor que el actual: no encarecerá el coste del puesto escolar, ni tendrá por qué comportar complicaciones administrativas elevadas [15]. Los padres podrán ejercer mejor sus derechos (incluso el de marcharse *con su dinero* a otro colegio), sin estar peor que en la actualidad [16].

La Ayuda Directa a la Familia y la distribución de la renta

En la medida en que la Ayuda Directa a la Familia coincida con la generalización de la gratuidad, algunos padres saldrán ganando (lo cual se debe a la gratuidad, no a la Ayuda Directa) y ninguno estará peor (salvo por el pago de impuestos, o porque la gratuidad para todos provoque úlceras de estómago en los envidiosos). Esta sería la forma más cómoda de dar entrada a esta nueva forma de financiación: la gratuidad generalizada eliminaría algunas oposiciones, y sobre todo, supondría una gran simplificación administrativa.

En principio, nada impide que la Ayuda Directa a la Familia sirva para la redistribución de la renta: se concede una financiación a cada familia, en proporción inversa a su renta (pudiendo incluso ser superior al 100 por ciento del coste de la enseñanza, para los de menores ingresos), de forma que los ricos se vean poco beneficiados, y los pobres muy beneficiados.

Esto parece lógico, pero tiene algunos inconvenientes. El primero es de concepción: ¿ha de utilizarse la política educativa para corregir las desigualdades de renta? ¿No es mejor utilizar para ello un solo instrumento —el impuesto sobre la renta—, dejar que sea el fisco el que «iguale» a todos los españoles, y luego tratarlos a todos igual, a la hora de financiar la enseñanza?

El segundo es un problema social y político. Hoy en día, cada padre de familia paga sus impuestos y se beneficia del gasto público (más o

menos, según lleve a sus hijos a escuelas públicas o privadas, subvencionadas o no). No existe una correspondencia completa entre padres que llevan sus hijos a escuelas no subvencionadas con familias de alta renta, y padres que llevan sus hijos a escuelas públicas o subvencionadas al 100 por cien con familias de baja renta. Sustituir la financiación actual por otra en proporción inversa a la renta supondría cambiar, en mayor o menor medida, los «ganadores» y los «perdedores»: y esto provocaría, seguramente, algún malestar [17].

Tercero, las complicaciones administrativas crecerían notablemente. Con gratuidad total, los padres sólo tendrían que justificar que tienen un hijo en edad de enseñanza obligatoria gratuita, para recibir la financiación fijada. Con una Ayuda Directa a la Familia en proporción inversa a la renta, los padres tendrían que justificar sus ingresos para el año en cuestión, tarea sujeta a comprobaciones, errores, injusticias, retrasos y mil problemas más [18].

En alguna página anterior quedó claro que hay motivos para no implantar la gratuidad total de la enseñanza. Sin embargo, la Constitución española la contempla y, como acabo de explicar, facilitaría mucho la aplicación de la Ayuda Directa a la Familia. Y como ésta ya tendrá suficientes enemigos políticos, me parece preferible que facilitemos su aplicación en todo lo que podamos. Afortunadamente, la evolución del número de alumnos facilitará la viabilidad de esa gratuidad total [19]. Dejemos, pues, la redistribución de la renta para el Ministerio de Hacienda, y unamos la gratuidad a la Ayuda Directa a la Familia.

Los centros privados y la Ayuda Directa a la Familia

No hay dos colegios privados en idénticas circunstancias: es, pues, lógico que sus actitudes hacia la Ayuda Directa a la Familia sean muy variadas. De todos modos, se pueden hacer algunas conjeturas acerca de cómo reaccionarán ante esa forma de financiación, conjeturas que dependerán de los supuestos que hagamos sobre el entorno futuro.

Si tiene lugar la reducción de la demanda y la Administración no «defiende» los puestos escolares actuales, los colegios privados podrán optar por luchar o por cerrar. La lucha dependerá de las «reglas del juego», principalmente de los criterios que señale la Administración para el reparto de las subvenciones o para decidir qué centros cerrarán. De todos modos, en un enfrentamiento entre escuela pública y privada, ésta tiene las de perder, pues la Administración apoyará, lógicamente, a la primera. Por tanto, en caso de «guerra escolar», los centros privados deberán preferir la Ayuda Directa a la Familia, que les da la posibilidad de sobrevivir si saben ganar la confianza —y el dinero— de los padres [20].

Si se reduce legalmente el número de alumnos por aula, todos —o un buen número de centros— podrán sobrevivir. Que lo hagan con más

o menos comodidad o estrecheces dependerá de varios factores: de la precisión con que la «oferta» de plazas escolares coincida con la «demanda» (si aquella es mayor que ésta, algunos colegios tendrán menos alumnos por aula que lo previsto legalmente y, o cobran cantidades mayores a los padres, o tendrán pérdidas), de la disposición de los padres a pagar cantidades extras, del buen o mal gobierno del centro (que lo haga más caro o más barato), etc. En principio, los centros que estén dispuestos a llevar una buena gestión y a ofrecer a los padres la escuela que desean para sus hijos, estarán en mejores condiciones; los que se conformen con «ir tirando», no cuiden sus gastos y no ofrezcan un buen producto, perderán alumnos. La Ayuda Directa a la Familia favorecerá a los centros del primer tipo y perjudicará a los del segundo, aunque, a la hora de la verdad, la situación última de cada escuela no será tan fácil de determinar. Un colegio bien situado, cerca de un núcleo de población grande y sin competidores próximos, tendrá muchos alumnos aunque su calidad no sea exquisita, en tanto que un buen colegio mal localizado y con otros buenos colegios alrededor podrá perder alumnos. Además, lo que cada padre entienda por «buena educación» para su hijo variará: uno pondrá énfasis en las instalaciones materiales; otro, en la enseñanza de idiomas; otro, en la formación religiosa y moral; el de más allá, en el enraizamiento en la cultura local, etc. La ventaja de la Ayuda Directa a la Familia es que hace posible a los padres buscar el colegio más adecuado para sus hijos, sin que las dificultades económicas sean un obstáculo relevante [21].

Me parece, pues, que la mayoría de centros privados estarán a favor de la Ayuda Directa a la Familia, porque garantiza mayores posibilidades de supervivencia económica, tanto con «guerra escolar» como sin ella (sobre todo en comparación con la escuela pública). Además, acentúa la independencia respecto de las autoridades, que dejan de ser los suministradores directos de fondos (sin que el control de los padres, que son muchos y dispersos, sea más temible que el de los funcionarios); legaliza los cobros de cantidades extraordinarias (sobre esto volveremos más adelante) y, sobre todo, da a cada colegio la posibilidad de adoptar una estrategia positiva, buscar una fisonomía propia y ofrecer aquel tipo de educación que los padres desean para sus hijos. Como es lógico, la Ayuda Directa a la Familia no debe suponer una merma de los derechos de los centros a la elaboración de su ideario y a la libertad en la organización y gestión, que fueron reconocidos en la Constitución y en una conocida Sentencia del Tribunal Constitucional.

La actitud de los centros públicos

Probablemente el mayor escollo para la aplicación práctica de la Ayuda Directa a la Familia esté en los centros públicos. 1) Si atendemos a algunas estimaciones recientes, el coste del puesto escolar es sensiblemente mayor en los centros públicos [22]. Por tanto, si se pone en

práctica la Ayuda Directa a la Familia, o bien se fija al nivel del coste estatal, con el consiguiente beneficio para los centros privados, o bien se genera un déficit en las escuelas públicas, que deberá cubrirse con otras partidas del presupuesto o con aportaciones de los padres. 2) A los centros públicos les faltan (o, al menos, les han faltado hasta ahora) motivaciones para introducir criterios de economía y eficiencia en su gestión. 3) Al propio tiempo, los centros públicos carecen de los medios y la capacidad de adaptación que tienen los privados, a la hora de seleccionar su personal, modificar la plantilla, establecer una línea docente propia, variar la estructura organizativa o de dirección, etc.

En estas condiciones, la introducción de la Ayuda Directa a la Familia no podrá contar con la aprobación de las escuelas públicas, al menos en tanto no se facilite su adaptación a la mayor competencia que la nueva vía de financiación introducirá. Y no es improbable que se opongan también a esa misma flexibilización y competencia.

Estamos ante un obstáculo serio, porque la oposición de las escuelas públicas puede dar al traste con la Ayuda Directa a la Familia. De un lado, porque los funcionarios que deban ponerla en práctica no dejarán de mirar con simpatía a sus colegas maestros de la enseñanza estatal. De otro, porque la actuación de éstos como grupo de presión será, probablemente, mucho más compacta y efectiva que la de cualesquiera otros interesados en temas educativos. Es verdad que cabría solucionar el problema aplicando la Ayuda Directa a la Familia sólo a la enseñanza no estatal: pero esto la privaría de buena parte de sus ventajas, limitando sensiblemente la capacidad de elección de los padres, al dejar fuera de su ámbito el 50 por ciento de las escuelas de EGB en Cataluña (y un porcentaje mucho mayor en otros lugares de España), aparte de que la no siempre equilibrada distribución de plazas entre escuelas públicas y privadas provocaría distorsiones, tratos desiguales, etc. En definitiva, dispondríamos de un sistema diseñado para hacer efectivo el derecho de los padres a elegir escuela y para fomentar la competencia y adaptación de los centros docentes, pero estaríamos impidiendo, de hecho, el ejercicio de aquel derecho y de esa flexibilidad. Pero junto a todo lo anterior, es importante que se introduzca más eficiencia en la escuela pública, y que se dé a los padres el papel clave que deben tener en la elección de la enseñanza para sus hijos. Y me parece que esto se puede conseguir: se trata, simplemente, de diseñar los medios adecuados.

En primer lugar, habría que suplir la parte del coste de la enseñanza pública que la Ayuda Directa a la Familia no cubra. A los padres se les proporcionarían fondos en cuantía igual a la del coste del puesto escolar privado, para que elijan la escuela —privada o pública— que deseen; el déficit de las escuelas públicas se cubriría por otras vías: bien porque la Generalitat se haga cargo de él, bien porque financie directamente ciertas partidas (amortizaciones, reparaciones y conservación, por ejemplo). A la larga, sería bueno equilibrar el coste del puesto escolar: pero esto es más un problema de Administración pública en general, que de financiación de la enseñanza en particular [23].

Más difícil es conseguir que las escuelas públicas se adapten a las condiciones cambiantes de la demanda, sin modificar los hábitos de trabajo de los funcionarios, lesionar sus derechos adquiridos, etc. Sobre esto, sin embargo, hay que hacer algunas consideraciones. La primera es que la calidad de la enseñanza pública debería ser superior a la de la privada, dado que sus profesores de EGB se obligan sólo a 19 horas de clase a la semana, frente a las 28 fijadas en los convenios vigentes para el sector privado: una hora de clase de un maestro público debería estar, pues, mucho mejor preparada que la de uno privado (al mismo tiempo, es más cara: de ahí la diferencia de costes, entre otras partidas). Además, los profesores en el sector público están mejor pagados que en el sector privado (la diferencia es de unas 140.000 pesetas anuales en EGB, y 240.000 en BUP); por tanto, las escuelas públicas pueden llevarse a los mejores maestros (también por las ventajas anejas a su condición de funcionarios). No hay inconvenientes económicos, pues, para que las escuelas públicas soporten, con ventaja, la competencia de las privadas.

Por otro lado, se pueden diseñar métodos para que las escuelas públicas adquieran la flexibilidad necesaria para adaptarse a las condiciones que pongan los padres [24]. Todo ello debería ser objeto, lógicamente, de una negociación entre todos los afectados; y los próximos años, de dificultades en el sector, pueden ser los más adecuados (por ejemplo, ante la perspectiva de pérdida de empleos, se puede garantizar el mantenimiento de los puestos de trabajo o de los niveles de remuneración, a cambio de la supresión efectiva del pluriempleo en el sector público, la intensificación del rendimiento, o la introducción de algunos controles y de criterios de eficiencia propios de la empresa privada).

No estamos ante un tema fácil, sobre todo porque las resistencias psicológicas e ideológicas van a ser fuertes. Sin embargo, me atrevo a afirmar que, sin unos gastos mucho mayores que los actuales, se puede conseguir la creación de unas condiciones tales que las escuelas públicas puedan entrar en el juego competitivo con las privadas, tras un período de adaptación. Por otro lado, lo que está en juego es la propia eficiencia de nuestra Administración y el uso que se haga del dinero de los contribuyentes.

Los maestros y la Ayuda Directa a la Familia

Como ya hemos indicado, los maestros constituyen quizás el grupo de presión más potente de los interesados en la enseñanza. Sus sindicatos no permanecerán pasivos ante la introducción de la Ayuda Directa a la Familia, por razones ideológicas, pero también por cuestiones prácticas.

No olvidemos que entramos en una época en que la lucha por el puesto de trabajo en la enseñanza puede ser muy dura, salvo que las

autoridades adopten una actitud muy condescendiente. En todo caso, las respuestas a los interrogantes que nos podemos plantear las tienen nuestros gobernantes. Así, una reducción en el número de horas de trabajo a la semana, para dar cabida a más maestros, repercutirá en los sueldos y las condiciones de trabajo; la cuantía de los fondos públicos que se dediquen determinará el número de maestros (y de niños por aula) y el crecimiento de las remuneraciones, etc., y todo ello ocurrirá con independencia de la forma concreta de financiación que se utilice.

Pero ésta será decisiva a la hora de distribuir los fondos disponibles entre los maestros. Si se introduce la Ayuda Directa a la Familia, el que trabaje en una escuela en decadencia, con cada vez menos alumnos, y que no sepa atraer a los padres, verá peligrar su remuneración y su puesto de trabajo (como ocurre en las demás empresas privadas). El que no sepa acomodarse a las condiciones que exijan los padres, podrá acabar perdiendo su empleo. Sin Ayuda Directa a la Familia, las consecuencias serán las mismas, pero afectarán quizás a otros profesores: los de las escuelas privadas que la Administración considere que deben desaparecer, o los recién llegados al mercado de trabajo. A la hora de la verdad, la Ayuda Directa a la Familia no afectará a la situación de los maestros como grupo, sino al reparto de ventajas e inconvenientes entre ellos (e incluso me atrevería a decir que los enseñantes saldrán ganando, porque los padres incrementarán su gasto total en educación) [25].

La cuestión de las cuotas suplementarias

Uno de los puntos más conflictivos de la propuesta que estamos considerando es la de si se debe permitir a los padres aportar cantidades voluntarias, por encima de la Ayuda Directa a la Familia. Mi respuesta es claramente afirmativa. La de muchos políticos es negativa.

¿Qué razones apoyan el *derecho* de los padres a pagar las cantidades extras que deseen, para la educación de sus hijos? Primero, que ahora ya lo hacen, en muchísimos casos (y será necesario hacerlo, mientras los fondos públicos no cubran el 100 por ciento de los costes). Además, si consideramos deseable que una nación gaste más en la educación de sus jóvenes, ésta es la vía lógica: las autoridades garantizan que ningún niño quede sin escuela por falta de medios económicos, y las familias aportan las cantidades adicionales. ¿Es lógico negar a los padres el derecho a dedicar más dinero, si quieren, a la educación de sus hijos? Si pueden tener un profesor particular, ¿por qué no dejarles pagar al colegio mismo? [26]. Por otro lado, como ya señalé, ningún argumento de eficiencia económica apoya la gratuidad total: mucho menos estará justificado limitar el gasto que los padres pueden hacer en la educación de sus hijos (lo contrario supondría que tienen libertad para darles los

lujos que deseen, pero no para darles la educación que deseen). Y precisamente es éste un campo en que los padres están dispuestos a hacer sacrificios económicos para que sus hijos tengan la educación adecuada: ¿en nombre de qué principio se les va a prohibir esto?

Los argumentos a favor podrían extenderse. Los contrarios, me parece que se reducen a dos: igualitarismo y negación del ánimo de lucro.

Se ve con malos ojos que los ricos puedan gastar las cantidades que deseen en la educación de sus hijos, porque se supone que esto perpetúa las desigualdades de inteligencia y de riqueza. Pero el argumento no resiste un somero examen. Primero: parece existir una cierta relación entre el volumen de educación que recibe un alumno y su rendimiento escolar, pero es difícilmente comprobable que, por encima de los niveles medios de la EGB o el BUP, los «extras» que ofrecen los colegios producen esos efectos (precisamente unos extras muy frecuentes en ciertos colegios caros son los dirigidos a «recuperar» niños retrasados). Segundo: hay muchos padres de ingresos «medios», que llevan a sus hijos a escuelas «medias» y que estarían dispuestos a añadir una cierta cantidad para obtener algo más de calidad en la enseñanza: son éstos los perjudicados por esa prohibición, pues los de más ingresos ya ejercitan ese derecho a gastar más en la educación de sus hijos, porque los llevan a los colegios que quieren (incluso en el extranjero) o les ponen los profesores particulares que desean. Por tanto, la prohibición que comentamos perjudica precisamente a los de ingresos medios y bajos [27].

El argumento de que hay que conseguir la igualdad en la enseñanza cortando las cabezas en lugar de elevando los pies es muy poco consistente, y su atractivo parece radicar más en lo que tienen de halago a la envidia que de serenidad de razonamiento. «Si esta idea (la del pago extra) se rechaza porque obstruiría la solidaridad social produciendo escuelas más "elitistas", la implicación es que debemos negar a todo el mundo el derecho a llevar a cabo cualquier elección fuera del sector estatal»: esta frase de un autor nada sospechoso de liberalismo [28] pone en su justo lugar la primera crítica al pago extra que, en el fondo, es un alegato contra la escuela privada, no contra la Ayuda Directa a la Familia [29].

El otro argumento me parece tan infundado como el anterior: la tesis de que los colegios podrían perseguir un fin de lucro si se les permitiese cobrar cantidades extras es, también, un argumento ideológico. Una panadería puede perseguir el lucro, y ¿una escuela no? ¿Por qué hay que discriminar contra los que se dedican a la docencia, negándoles la obtención de unos beneficios que se les permitirían en actividades mucho menos nobles? ¿No irían mucho mejor las escuelas públicas, si aplicasen esos «criterios de lucro»? [30].

¿A quiénes perjudican y a quiénes benefician los pagos extras? Si los padres están dispuestos a hacerlos, ya se ve que no les perjudican. Si alguno no desea hacerlos, siempre podrá acudir a una escuela pública [31], donde no tenga necesidad de pagar extras. Y si no hay escuela

pública próxima, siempre se puede diseñar un sistema de becas que garanticen el acceso de esas familias a una escuela privada. Los centros ven en esos pagos el medio de introducir la calidad adicional que los padres les piden, y de dar al colegio su carácter propio. Por otro lado, si los padres pagan más, los maestros saldrán ganando: podrán obtener mejores remuneraciones (o, por la diversificación de actividades, habrá empleo para más maestros). La competencia, como hemos visto, será fuerte en los próximos años: no es probable que ningún centro se «propase» en los cobros a los padres (aparte de que se pueden diseñar sistemas de control o de veto de los extras, por parte de las Asociaciones de Padres, por ejemplo). ¿A quién perjudican los pagos extras? Me parece que a nadie. Entonces, ¿por qué se oponen aún algunos a ellos?

Políticos y funcionarios

Queda por dilucidar la actitud ante la Ayuda Directa a la Familia de dos grupos sociales poderosos. ¿Qué dirán los funcionarios? Supuesto que se respeten las atribuciones legales de la Administración (sobre contenido de los cursos, horarios, fiestas, aprobación de libros de texto, autorización de centros, condiciones de sanidad e higiene, detalles técnicos de los locales, número de alumnos, condiciones del profesorado, inspección, y mil asuntos más), no tendrían por qué oponerse a la iniciativa. Quizás el nuevo sistema lleve consigo más trabajo burocrático que el actual de subvenciones a los centros, lo cual agradará, en principio, a los funcionarios [32]. Por otro lado, reduce algo la relación directa entre el funcionario y el centro, ya que los padres ejercerán algo más de control económico. Si, al propio tiempo, a los funcionarios no les gustan las innovaciones (sobre todo si éstas fomentan la libertad de elección de los ciudadanos), es probable que, por lo menos, miren con recelo la iniciativa, y esto ya es mucho, porque la actitud favorable o contraria de los funcionarios puede ser decisiva a la hora del éxito o fracaso del proyecto.

Los políticos mirarán la Ayuda Directa a la Familia desde la óptica de su ideología y de sus intereses. El peso de aquélla es obvio. En cuanto a éstos, se produce, como en el caso de los funcionarios, una menor influencia directa del político sobre el centro, al pasar la decisión económica a los padres [33]. Por otro lado, el político debe atender a sus votantes y no olvidar a los grupos de presión que le harán llegar su voz: los padres (poco, porque están poco organizados), los maestros (más organizados), los funcionarios...

Las próximas etapas

La introducción de la Ayuda Directa a la Familia no va a ser fácil: me parece que esto ha quedado claro en las páginas anteriores. Y no

por sus dificultades técnicas o administrativas, ni tampoco porque deba despertar la oposición cerrada de algún grupo de interesados (pues me parece que no habrá perjudicados claros, si el sistema se diseña con cuidado). El combate será ideológico.

Por eso me parece importante fijar dos pasos que hay que dar, a partir de este momento. Uno, hablar: así iremos conociendo problemas, estudiando soluciones y discutiendo alternativas. El otro, experimentar, porque no tenemos una evidencia clara de las dificultades y de los resultados. La libertad de elección de los padres en materia educativa ha sido muy limitada en las últimas décadas: es lógico, pues, que hagan falta ensayos repetidos, antes de poder observar cómo actúan en un régimen distinto. Los funcionarios que tengan que poner en práctica el sistema, los colegios que vayan a sufrirlo, las instituciones financieras que deban actuar como intermediarias..., todos necesitan experiencia. Y es importante que ésta se consiga a escala reducida, si no queremos que las dificultades adquieran, en poco tiempo, una dimensión tal que haga fracasar el proyecto.

Se trata, pues, de hacer la prueba de la Ayuda Directa a la Familia, primero en una comunidad autónoma: y me parece que Cataluña reúne las condiciones óptimas, por su equipo político, por la variedad de sus escuelas, por su nivel de renta y por cien factores más. Pero aun dentro de Cataluña, habría que hacer experimentos parciales, en comarcas variadas y en alguna gran ciudad [34]. De esta experiencia resultará la legislación que, en el plazo de unos pocos años, permita la puesta en práctica generalizada de la Ayuda Directa a la Familia. Porque, como ya he explicado, me parece importante que los padres tengan, efectivamente, el derecho de control sobre la enseñanza, en la coyuntura que se avecina.

Dirección del autor: Antonio Argandoña, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Barcelona.

NOTAS

- [1] FRIEDMAN, Milton (1955): The Role of Government in Education, en SOLO, Robert A. (Eds.) *Economics and the Public Interest* (Rutgers University Press, New Brunswick, N. J.); una versión modificada de este artículo se recoge en Milton Friedman (1966), *Capitalismo y libertad* (Madrid, Rialp), cap. 6.
- [2] Cfr. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, art. 10, n. 1.
- [3] Por otra parte, no es éste un tema limitado a la literatura especializada, como se observa por las numerosas Mesas Redondas que lo han tratado en los últimos tiempos.
- [4] No pretendo presentar estas cifras como dogma de fe. Se basan en el cálculo del coste del puesto escolar publicado en *Tablero de a bordo*, núm. 8, 15 de septiembre de 1981, editado por el Banco de Bilbao, y en las cifras estimadas de alumnos y aulas en los diversos tipos de centros, así como en el importe de las subvenciones que publicó la Generalitat. La cifra

- del 70 por ciento para EGB se basa en los datos de un estudio titulado «Coste del puesto escolar de EGB en la enseñanza privada» (cfr. Aceprensa, 20 de enero de 1982). Bajo supuestos distintos, obviamente, los resultados lo serán también, pero es probable que las cifras no difieran mucho de las apuntadas en el texto: basta observar que la diferencia en la estimación del coste del puesto escolar privado en EGB entre las dos fuentes citadas es de más del 20 por ciento (55.308 y 66.516 pesetas, respectivamente), pese a lo cual el porcentaje de gratuidad total sólo varía en seis puntos.
- [5] No se olvide que, declaraciones de la Constitución aparte, la gratuidad sigue siendo un tema político e ideológico. Argumentos como «el dinero público para la escuela pública» seguirán oyéndose cada vez que se intente extender el porcentaje de gratuidad a la enseñanza privada.
- [6] No me gustaría que esta frase fuese interpretada como una negativa a la gratuidad de la enseñanza ni como un desprecio a la Constitución: simplemente pretendo hacer una llamada al sentido común y al sentido económico. Recaudar más impuestos para hacer gratuitas las escuelas no es cómodo ni «barato»: puede tener efectos importantes sobre el crecimiento futuro y sobre el bienestar de la nación (incluida la generalización de la «economía subterránea», la pérdida de motivaciones para el trabajo, el incentivo a vivir de los fondos públicos, etc.). Desde este punto de vista, corresponde a toda la sociedad decidir hasta qué punto desea incurrir en esos costes para aumentar la gratuidad. Por otro lado, esa gratuidad futura se conseguirá en un marco socio-económico en que pueden desatarse fuertes presiones para dedicar los ingresos públicos a otros usos: la proporción de jubilados y retirados sobre la población activa crecerá cada vez más, no está claro que el número de parados pueda reducirse notablemente en los próximos años, la presión por la gratuidad de otros servicios no se reducirá, etc.
- [7] Los anglosajones suelen decir que «no existe una comida gratuita». Más educación tiene ventajas (para los estudiantes, para la familia, para los maestros, etc.), pero también tiene costes (menos años de trabajo, quizás exceso de licenciados universitarios, retraso en la formación en el puesto de trabajo... y, sobre todo, aquel conjunto de cosas que se hubiera podido hacer con los fondos que se dedicaron a más educación: carreteras, hospitales, subsidios a los parados, pensiones para los ancianos y un largo etcétera).
- [8] Véase la manifestación de Samuelson en MARGALOUS, Julius ed., *Public Economics* (1969), y la de BLAUG en su *Economics of Education* (1972) (Harmondsworth, Penguin Books), cap. 10.
- [9] Supongo que la Generalitat paga el 95 por ciento del coste del puesto escolar público, según los datos de la nota 4, así como las cifras correspondientes a la gratuidad (total o parcial) de los centros privados subvencionados.
- [10] Utilizo los del Banco de Bilbao citados en la nota 4.
- [11] Si la gratuidad no alcanza el 100 por cien, será más fácil llegar a esa cifra. Así, si los padres pagasen el 10 por ciento del coste del puesto escolar (unas 6.300 pesetas, en promedio), con 27 alumnos por aula sólo haría falta incrementar el presupuesto de la Generalitat para la gratuidad de la EGB (al 90 por ciento) en un 17 por ciento.
- [12] Esto ya tiene lugar actualmente, mediante la creación de centros públicos en zonas en que la oferta de plazas privadas es suficiente.
- [13] Puede argumentarse que las Asociaciones de Padres existen o existirán, y podrán ocuparse de esto. Dejando de lado el posible contexto político —cambiante— de esas Asociaciones, es un hecho reconocido en la moderna ciencia política que es costoso y difícil informar a los padres de sus derechos, integrarlos y moverlos a la acción, no porque su interés o su formación sea menor, sino porque son muchos, están dispersos y los costes de la «militancia» en una Asociación de Padres son muy altos (en términos de dinero, tiempo, etc.) respecto de los beneficios que obtienen (al contrario de lo que ocurre, por ejemplo, en un sindicato de maestros o una asociación

- de propietarios de colegios). Véanse estos argumentos en DOWNS, A. (1973) *Teoría Económica de la Democracia* (Madrid, Aguilar).
- [14] La presencia de representantes de padres en las juntas económicas no resuelve el problema: una vez más, los costes de estar informado, participar activamente, etc., serán superiores a los beneficios obtenidos por cada padre, lo que pone efectivamente difícil el ejercicio eficaz de esa representación.
- [15] No es éste el lugar para diseñar la organización administrativa que exigiría la Ayuda Directa a la Familia. El mecanismo puede hacerse relativamente sencillo (otra cosa es que a los funcionarios y a los políticos les interese que lo sea).
- [16] Lo que no quiere decir que algunos padres no salgan perdiendo. Por ejemplo, el que ahora lleva a su hijo a una buena escuela privada, podrá perder la plaza si otros padres sacan a sus hijos de otras escuelas, públicas o privadas, para llevarlos a ésta. Pero esto ya puede ocurrir hoy en día, y no es achacable sólo a la nueva forma de financiación.
- [17] Y no pocos hechos que serían interpretados como agravios comparativos, al ver que el vecino, que «indudablemente es más rico que yo», recibe una Ayuda Directa igual a la mía, o aun mayor...
- [18] Lo más sencillo sería ligar la concesión de la Ayuda Directa a la declaración de renta. Pero ésta se presenta en los primeros meses de un año, referida a los ingresos del anterior, y tendría que servir para determinar la Ayuda Directa del curso siguiente: ya se ve que el retraso es considerable, y que se presta a errores y ocultaciones que exigirían una subsanación posterior, gastos de comprobación, normas administrativas complicadas y mil problemas más. Por otro lado, y dado que consideramos el marco geográfico de Cataluña, no hay que olvidar que el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas no ha sido transferido a la Generalitat (Ley de 28 de octubre de 1981), por lo que ésta no se ocupa de su gestión, liquidación, recaudación e inspección: ligar la Ayuda Directa a la declaración de renta supondría, pues, una complicación considerable.
- [19] Con unos cálculos muy groseros, y suponiendo que se reduzca el número de aulas para mantener 35 alumnos por aula, parece que en 1985 se podría proporcionar la gratuidad total en la EGB con sólo un 20 por ciento más de lo que gasta la Generalitat en ese nivel de enseñanzas en 1981 (a precios constantes); para 1989, la gratuidad podría ser ya casi del 100 por cien. Si dejamos que los padres paguen el 10 por ciento del coste escolar (algo más de 6.000 pesetas al año, en promedio), en 1985 haría falta sólo un 8 por ciento más de financiación que en 1981, y se llegaría a la gratuidad total en 1987. Si dejamos pasar unos años para estudios y experimentación, como se propone más adelante, la gratuidad puede ser prácticamente total en el momento en que la Ayuda Directa a la Familia tenga plena aplicación en Cataluña. He hecho los cálculos referidos a la Enseñanza General Básica porque ésta es la que, de acuerdo con la Constitución, debe ser gratuita. Extenderla dos años más (hasta los 16 de edad) podría suponer unos 4.200 millones de pesetas, en 1981.
- [20] Por supuesto, habrá centros que prefieran cerrar, pero esto pueden hacerlo también si se sigue el sistema de la subvención a la escuela. Y otros preferirán la lucha «política», procurando que las decisiones de la Administración les beneficien a ellos, y no a sus competidores.
- [21] Algún colega me ha hecho notar que con la Ayuda a la Familia las presiones para «aprobar» al niño serán mucho mayores, porque vendrán respaldadas por la amenaza de llevarse la financiación a otra escuela. Pero no me parece un obstáculo insalvable: a) porque es obvio que un buen porcentaje de padres no piensa así; b) porque ahora ya tienen el derecho a buscar otra escuela donde se apruebe más; c) porque en muchos colegios privados no subvencionados se resistirán positivamente a ese «chantaje»; d) porque siempre cabe que la autoridad competente tome medidas (inspección, revisión de actas, etc.), y e) porque es lógico que, en una sociedad pluralista,

haya padres que valoren el «aprobar» más que el «educar» a sus hijos: y para ellos también debe haber escuelas (otra cosa es que convenga convencerles de que, al actuar así, hacen un daño a sus hijos).

- [22] Según el estudio del Banco de Bilbao (nota 4), el puesto escolar en EGB cuesta 55.308 pesetas en la enseñanza no estatal, y 71.040 en la pública. Las diferencias en el resto de enseñanzas son similares.
- [23] Las cifras que hemos presentado más arriba, sobre la cuantía en que habría que incrementar el gasto actual en educación para llegar a la gratuidad total (o al 90 por ciento), ya tienen en cuenta ese mayor coste del puesto escolar público.
- [24] Por ejemplo, a la vista de la experiencia de las escuelas privadas, se pueden diseñar diversas estructuras alternativas de dirección, para que cada escuela pública elija la que considere más adecuada; se pueden vincular ventajas en la remuneración a la reducción de gastos o al aumento del rendimiento; se puede modificar el acceso futuro de los funcionarios a las plazas de profesores de EGB, de modo que la adscripción no sea por concurso o por antigüedad, sino por contrato (como no pocas personas reivindican para ciertos niveles del profesorado universitario), etc.
- [25] No hay que olvidar la actitud de los sindicatos: ante todo, por su ideología; pero también porque, en la medida en que abarcan indistintamente afiliados del sector público y del sector privado —lo cual les interesa, para ganar fuerza—, necesitan formar una piña con los intereses de dos grupos que, vistos objetivamente, son contrarios, al menos en parte. Finalmente, la presencia de muchos trabajadores potenciales (licenciados y maestros en otros empleos, nuevos graduados, profesores en paro, etc.) puede condicionar en buena medida las actitudes sindicales.
- [26] Es verdad que ahora muchos padres se sienten a disgusto por las cantidades extras que cobran ciertos colegios: pero estamos ante un caso muy diferente al de la Ayuda Directa a la Familia. Primero, porque ahora no son conscientes de que, en definitiva, buena parte del coste total de la educación de sus hijos recae sobre ellos mismos (aunque no lo administran ellos). Segundo, porque se sorprenden de que un colegio «gratuito» cobre cantidades extras, sin pararse a calcular los ingresos de que dispone el centro para hacer frente a todos sus gastos. Tercero, porque se presentan frecuentemente bajo partidas más o menos dudosas, para ocultar unos pagos poco regulares. Cuarto, porque los padres no tienen voz ni voto en la elección de las mejoras de calidad o en los servicios adicionales que pagan con esas cantidades extras. Y, finalmente, porque no tienen una verdadera libertad para manifestar su descontento con el tipo de educación (muy cara, desde su punto de vista) que les proporciona una escuela, marchándose con su dinero a otra.
- [27] ¿Tiene derecho una persona a pagar dos veces sus impuestos? Pues eso es lo que hacen los que los pagan y luego llevan a sus hijos a una escuela no subvencionada. Pero si no es ilegal que actúen así, ¿por qué se niega a otros padres el derecho a pagar sus impuestos no dos veces, sino por ejemplo, 1'20 veces? Pues eso es lo que hacen los que llevan a sus hijos a una escuela subvencionada, y se empeñan en pagar 10.000 pesetas más al año para que el centro mejore la calidad o añada unos servicios extras.
- [28] BLAUG, Mark: *Economics of Education*, o.c., p. 314.
- [29] De todos modos, me parece tan importante la defensa del derecho de los padres a elegir la escuela para sus hijos que estaría dispuesto a admitir una Ayuda Directa a la Familia sin posibilidad de pagos extras, con preferencia a un sistema de subvención directa (y, por supuesto, al de escuela solamente pública).
- [30] Una vez más estoy conciliador: me parece tan importante que se introduzca la Ayuda Directa a la Familia, que pasaría por admitir un sistema de supresión de los beneficios privados (por ejemplo, en forma de un impuesto extraordinario).

- [31] Aunque considero muy deseable que la escuela pública tenga también libertad para ofrecer servicios extras (y más calidad en sus servicios ordinarios), cobrando a los padres las cantidades correspondientes.
- [32] Cfr., por ejemplo, NISKANEN, W. A. (1980), *Cara y cruz de la burocracia* (Madrid, Espasa Calpe), para una explicación del comportamiento de los funcionarios.
- [33] De ahí las propuestas de socialistas y comunistas de intervención de las fuerzas políticas en los centros privados (a través de asociaciones de padres, de representantes de profesores y alumnos, y aun de las comunidades locales) y sus propuestas de «autogestión».
- [34] No faltan problemas para una experimentación a escala reducida. ¿Cómo llevarla a cabo, si hay que aplicar la gratuidad a todas las familias de la zona, incluso a las que ahora no llevan a sus hijos a escuelas subvencionadas o públicas? ¿Cómo se tratará a las familias de zonas limítrofes que quieran acudir a escuelas de la zona experimental? ¿Cómo se solucionarán los agravios comparativos entre familias de comarcas con tratamiento distinto en cuanto a financiación de la educación? ¿De qué modo se podrá dar seguridad a la familia, de que el experimento tendrá una duración suficiente, de modo que no tengan que volver a cambiar de escuela al cabo de un año o dos?...

SUMARIO: El artículo discute la forma más adecuada de financiar la enseñanza, de modo que se alcance la gratuidad, se respete el derecho de los usuarios a la elección de centro y se mejore la eficiencia técnica y económica del sector. Tras un análisis del entorno educativo español en los próximos años, con reducción en el número de alumnos, desempleo de maestros, etc., se propone la Ayuda Directa a la Familia como fórmula más adecuada. Se discuten los problemas prácticos de su implantación, desde el punto de vista de las escuelas (públicas y privadas), los usuarios, los docentes, las autoridades y los funcionarios.

Descriptores: Financing of Education, Free Education, Income Distribution and Educational Vouchers, Public and Private Schools, Right to Education, Voucher, Educational.